

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA LIMITATION DES ARMEMENTS

Etude de Droit international public

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

Sera présenté et soutenu le Mardi 26 Avril 1910, à 3 heures.

PAR

ROBERT COULET

President : M. RENAULT, professeur.

*Suffragants : { MM. PILLET, professeur.
 GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur.*

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^e et ancienne Librairie F. Pichon réunies

F. PICHON ET DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

Librairie du Conseil d'Etat et de la Société de Législation comparée

20, RUE SOUFFLOT (5^e ARR^t)

—
1910

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA LIMITATION DES ARMEMENTS

Etude de Droit international public

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

Sera présenté et soutenu le Mardi 26 Avril 1910, à 3 heures.

PAR

ROBERT COULET

President : M. RENAULT, *professeur.*

Suffragants : { MM. PILLET, *professeur.*
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *professeur.*

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^e et ancienne Librairie F. Pichon réunies

F. PICHON ET DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

Librairie du Conseil d'Etat et de la Société de Législation comparée

20, RUE SOUFFLOT (5^e ARR^t)

1910



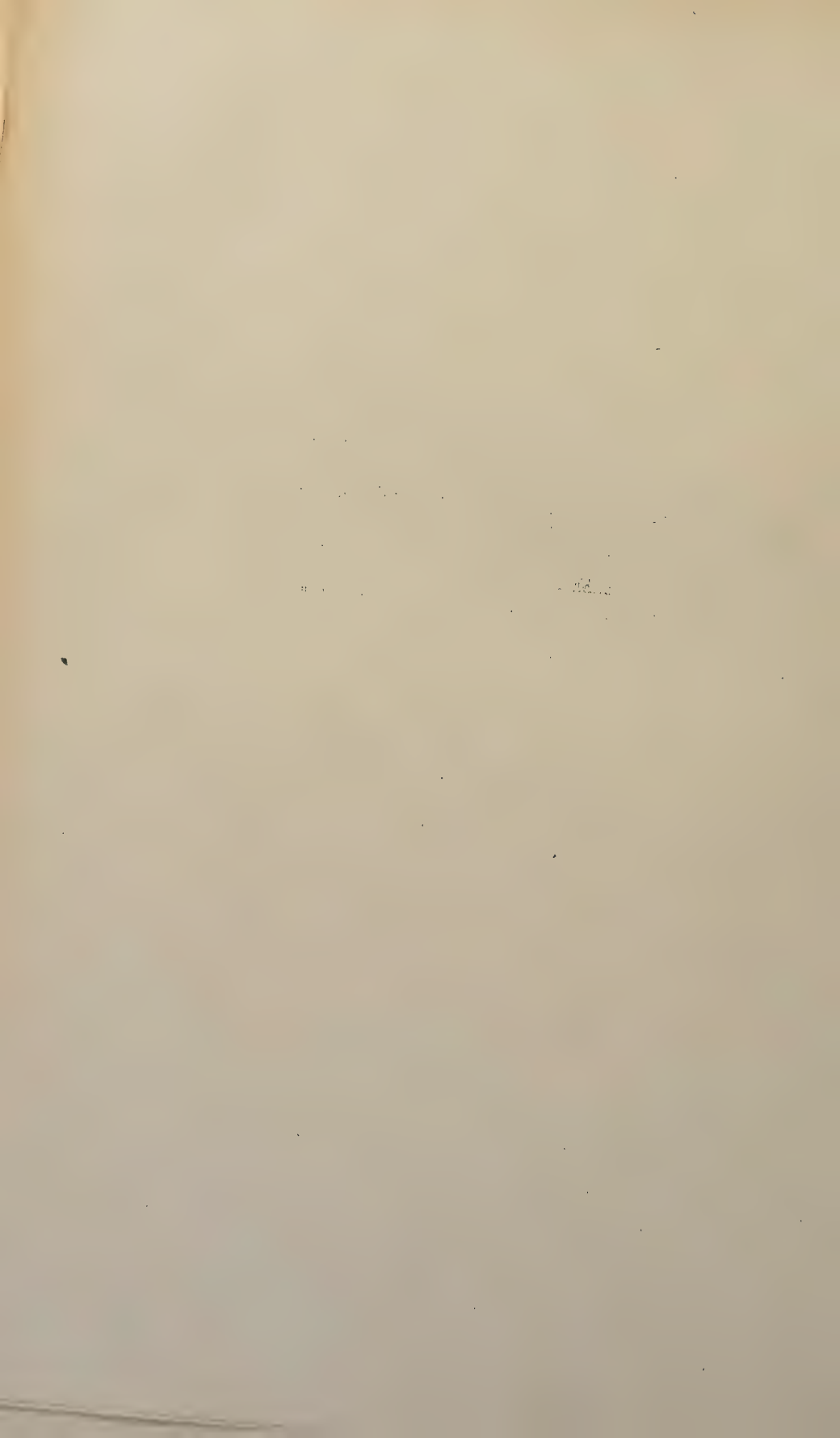
A MON PÈRE

ABRÉVIATIONS EMPLOYÉES :

R. D. I. désigne la Revue de Droit international et de Législation comparée.

R. G. D. I. P. désigne la Revue générale de Droit international public.

P. V. 1899, P. V. 1907 désignent les Recueils de Procès-verbaux Officiels des deux Conférences.



OUVRAGES CONSULTÉS :

- ALEMBERT (d'). — Eloge de l'Abbé de Saint-Pierre.
American Journal of International law (the).
BENEDETTI. — Essais diplomatiques.
BENEDETTI. — Ma mission en Prusse.
BISMARCK. — Correspondance diplomatique (tomes I et II).
BISMARCK. — Pensées et souvenirs (tome I).
BENTHAM. — Principles of International law. Essay IV.
BLOCH (Jean de). — Der Krieg.
BOURGEOIS (Em.) — Manuel de politique étrangère (tome III).
BRIOUT (E.). — L'idée de paix perpétuelle de Jérémie Bentham.
(Thèse. Paris 1905).
Chronique de Raoul GLABER (Collection Guizot).
CRUCE (Emeric). — Le nouveau Cynée.
CURTIUS. — Histoire grecque (Traduction Bouché-Leclercq).
DESJARDINS (Arthur). — Le désarmement. — *Revue des Deux Mondes*, 15 octobre 1898.
Documents diplomatiques (Livres jaunes). La conférence internationale de la paix 1899.
Documents diplomatiques. La seconde conférence de la paix 1907.
DUPUY. — Le principe de l'équilibre et le concert européen
Economiste Européen (L').
EICHTHAL (Eugène d'). — Guerre et paix internationales.
ERROLL. — Disarmement. — (*Nineteenth Century*, juillet 1906).
FUSTEL DE COULANGES. — La cité antique.

GIRARD. — Droit romain.

GORGE (de la). — Histoire du Second Empire (tomes IV, V, VI).

GOUMY (Ed.). — Etude sur la vie et les écrits de l'Abbé de Saint-Pierre.

GROTIUS — De jure bellis ac pacis libri tres.

HARCOURT (d'). — Les quatre ministères de M. Drouin de Lhuys.

HOBSON (Richmond Pearson). — Désarmement. — *Americ. Journ. of. Int. law*, octobre 1908).

HOLLS (F.-W.). — The peace Conference at the Hague, and its bearnings on international law and policy.

Journal officiel de la République Française.

KAMAROWSKY (Comte). — Désarmement. (*R. D. I.*, 1887).

KANT. — Eléments métaphysiques du droit et Projet de paix perpétuelle. (Trad. Tissot).

LAGEORGETTE (Jean). — Le rôle de la guerre. (Thèse. Dijon 1906).

LAPRADELLE (de). — *R. G. D. I. P.*, janvier, mai, novembre 1899.

LEMONON (E.). — La seconde Conférence de la Paix.

LORIMER. — Principes de droit international.

LOFTUS (Lord). — Diplomatic reminiscence (tome I).

MAISTRE (Joseph de). — Soirées de Saint-Petersbourg, (tome II, 7^e entretien).

MARTENS (F. de). — La conférence de la paix à La Haye, étude d'histoire contemporaine.

MARTENS (F. de). — La neutralisation du Danemark (*Revue des Deux-Mondes*, 15 novembre 1903).

MARTENS (F. de). — La paix et la guerre. (Trad. de Sancé).

MARTENS (F. de). — Traités de la Russie, (tomes IV, XI, XIV).

MERIGNHAC. — Traité de l'arbitrage international.

MERIGNHAC. — La conférence de 1899.

MESSIMY. — La paix armée.

METTERNICH. — Mémoires (tome IV).

MOLINARI (G. de). D. — L'Abbé de Saint-Pierre.

Moniteur Universel (1863, 1864, 1869, 1870).

MONTAIGNE. — Essais.

MONTESQUIEU. — Esprit des lois.

NAQUET. — Le désarmement.

(*R. D. I.*, 1890, p. 371).

NYS (Ernest). — Histoire littéraire du droit international,

NYS (Ernest). — Le droit des gens dans les rapports des Arabes
et des Byzantins. *R. D. I.*, 1894, p. 461).

PILLET. — Le droit de la guerre.

PILLET. — Lettre sur l'arbitrage à M. Stead.

PILLET. — Recherche sur les droits fondamentaux des Etats.

PILLET et FAUCHILLE. — La question du désarmement et la
note du tsar Nicolas II. (*R. G. D. I. P.*, 1898, p. 687).

PINGAULT (Albert). — Napoléon III et le désarmement. (*Revue de
Paris*, 15 mai 1899).

Procès-verbaux officiels de la Conférence de 1899.

Procès-verbaux officiels de la Conférence de 1907.

PROUDHON. — La guerre et la paix. Œuvres complètes (t. XIV).

RENAULT (Louis). — Les deux Conférences de la Paix (1899 et
1907), recueil des textes.

REY (Francis). — Les origines de la guerre russo-japonaise
(*R. G. D. I. P.*, 1905-1906).

Revue générale de droit international public.

Revue de droit international.

SAINT-PIERRE (Abbé de). — Projet de Paix perpétuelle.

SEIGNOBOS. — Histoire politique de l'Europe contemporaine.

SEROUX D'AGINCOURT. — Exposé des projets de Paix perpétuelle
de l'Abbé de Saint-Pierre et de Henri IV. (Thèse. Paris,
1905).

SIEGLER PASCAL. — Les projets de l'Abbé de Saint-Pierre, 1658-
1733. Thèse. Paris, 1899.

SULLY. — Œconomies royales d'Estat. (Collection Michaud-
Poujoulat, 2^e série, (tomes II et III).

TACITE. — De moribus Germanorum. — (Traduction Burnouf).

TALLEYRAND. — Mémoire (tome III, Correspondance avec le roi Louis XVIII).

THOUVENEL. — Pages de l'histoire du Second Empire (tome I).

TRUEBLOOD (Benjamin B.) — The case for limitation of armament (*American journal of international law*, octobre 1908).

WEISS (André). — Le droit fétil et les fétilaux à Rome.

WHEATON. — Histoire du progrès du droit des gens (tome II).

INTRODUCTION

Il est peu de questions qui, dans le double domaine de la philosophie et du droit international public, aient fait couler autant d'encre que celle dont nous avons voulu entreprendre de retracer la genèse, l'histoire et l'évolution. Bien que la tâche nous ait semblé devoir dépasser, par son ampleur, nos forces et aussi le cadre spécial de cette étude, nous avons pourtant été tentés par l'attrait intense du sujet, et nous avons cédé à la séduction exercée par tout ce qui touche à cette splendide chimère, la Paix Universelle, qui, selon le mot de Kant, « est impraticable mais infiniment approximable » (1).

Notre prétention, disons-le tout de suite, n'a pas été de vouloir faire une synthèse de tous les systèmes proposés aux divers âges de la pensée humaine en vue de faire régner la paix en limitant les chances de guerre. Sans être aussi ambitieux, nous nous sommes bornés

(1) Kant. *Métaphysique du Droit* (Trad. Tissot), § 61, p. 237.

à étudier les plus intéressantes parmi les tentatives qui furent faites dans cette voie.

La pacification par la restriction apportée aux armements apparaît comme la plus pratique et la plus féconde en résultats éventuels, nous avons donc recherché, et étudié les plus notoires propositions de « limitation des armements ».

Et à raison de ces deux mots, il nous paraît dès à présent opportun d'en préciser le sens exact : il ne faut pas, en effet, les confondre avec ceux de « désarmement » ou même de « réduction d'armements », qui, dans la pensée commune, peuvent leur sembler presque synonymes : rien, au contraire, n'est plus distinct que les ordres d'idées auxquels correspondent ces expressions.

Le désarmement, au sens exact du mot, comprend les séries de mesures à caractère nettement utopique, chimérique, tout au moins, en l'état des choses humaines : proposer de désarmer, c'est, en effet, croire que, mûs par des mobiles encore impossibles à concevoir chez eux, les peuples vont renoncer à tout jamais à la guerre, brûler solennellement leurs armes, et se jurer mutuellement sur ce mémorable bûcher, une paix éternelle, sans conditions, sans fin, la Paix Universelle... On conçoit aisément que croire à ce désarmement sans restrictions, d'une ampleur si considérable et si absolue, c'est croire à une transformation soudaine et totale de l'homme, qui précèdera l'aube d'une telle Paix

universelle. C'est, enfin, supposer *à priori* l'homme transformé et revenu à l'état de « bon sauvage » de la philosophie du XVIII^e siècle.

De telles rêveries ne se discutent pas, le désarmement universel et sans conditions, c'est donc une de ces utopies généreuses et irréalisables, qu'il n'est même pas possible de discuter d'une façon sérieuse. Des manifestations isolées ne peuvent créer cet état de paix, qui, ainsi que le dit Proudhon, « sera une manifestation de la conscience universelle comme la guerre a été une manifestation de la conscience universelle » (1).

La « réduction des armements » est, d'autre part, une conception plus vraisemblable du problème. Réduire, c'est faire la part des sentiments innés, des instincts indéracinables de l'homme, tout en restant inspiré d'un esprit de progrès et d'évolution sociale. Le penseur qui veut lutter contre les maux de la guerre, en restreignant les forces agressives ou défensives des nations autant qu'il se pourra, veut et croit arriver par là à faire naître la paix entre elles. Moins ample est, sans doute, le programme, mais il est aussi plus sage, et on peut encore concevoir que sa réalisation ainsi comprise puisse un jour intervenir et contribuer au progrès des idées pacifiques. La force relative des peuples ne varie pas en raison du nombre absolu de leurs soldats ou de leurs navires. C'est ce que disait fort jus-

(1) Proudhon. *La guerre et la paix. Œuvres complètes*, t. XIV, p. 30.

tement l'économiste anglais Cobden : « Il faut enseigner à nos gouvernants respectifs ce petit problème arithmétique, que si deux nations, en temps de paix, ont un armement donné, comme par exemple *six*, elles ne seraient pas relativement moins fortes en réduisant de part et d'autre leur armement à *trois*. Mais les contribuables reconnaîtraient au fond de leurs poches qu'il y a une immense différence ».

Mais c'est encore trop, c'est vouloir aller trop vite en besogne, et de cette graduation, le terme immédiatement inférieur est « la limitation des armements ». Réduire, certes, est beau : mais sera-t-il possible de le faire ? On peut en douter... Aussi, pourquoi ne pas se contenter d'un moyen terme ? Limiter simplement ces armements chaque jour croissants et dont le fardeau menace d'écraser actuellement les peuples européens, en les conduisant à une guerre effroyable, ne serait-ce pas un but suffisant ? — Avant de repousser l'amoncellement des hommes, des canons, des cuirassés..., avant de diminuer les budgets, tâche apparemment surhumaine, il serait plus pratique de tenter tout d'abord d'arrêter la marche ascendante de ces armements. Un temps d'arrêt, rien qu'un temps d'arrêt, tel fut le cri qui se fit entendre et ne fut point écouté à la conférence de la Haye, en 1899. Limitons simplement, quitte même à reprendre après dix, après cinq années la marche à l'abîme, mais assurons un moment le repos des

peuples : c'est ainsi que s'expriment les partisans de la limitation des armements.

Et si peu rempli qu'un tel programme apparaisse, eu égard à ceux du désarmement ou de réduction des armements, c'est, hélas, encore trop aujourd'hui. L'Europe, qui dépensait 3 milliards 1/2 pour préparer la guerre en 1875, en dépensait 8 en 1902, et a porté aujourd'hui ce chiffre à près de 10 milliards ! Demain il sera doublé, car, parce que deux puissantes nations européennes donnent l'exemple, ses voisines se voient inéluctablement forcées d'imiter leur déploiement inutile et dangereux de forces navales et terrestres ! A peine un programme naval est-il communiqué, qu' aussitôt toutes les autres puissances modifient le leur, pour le mettre en harmonie avec le dernier paru et se font un point d'honneur à obéir aux prescriptions de ce qu'on pourrait vraiment appeler une mode des marines de guerre !

Aussi, dans de telles conditions, ne faut-il songer tout au plus qu'à limiter cette caractéristique de l'époque actuelle, cette *augmentation des dimensions de la guerre, en largeur et en profondeur* (1). Et si ce qu'on a appelé le « Parlement de l'Humanité », suivant la noble tradition qu'il a inaugurée, avait la volonté de proposer et au besoin d'imposer au monde la moindre entrave à ses fantaisies d'armements, il aurait grande-

(1) Ch. Renouvier. *Philosophie analytique de l'histoire*, t. IV, p. 726.

ment mérité de celle qu'il représente, en faisant en même temps, selon le mot de M. Paul Bourget, « œuvre patriotiquement internationale ».

Telles sont les quelques considérations que nous a inspirées cette étude, et que nous avons cru devoir exposer dès son seuil.

Enfin, qu'il nous soit permis de remercier ici tous ceux qui ont bien voulu guider nos recherches, et nous aider de leurs conseils, et tout particulièrement M. Francis Rey, maître de conférences à la Faculté de Droit de Paris, qui a acquis à ce titre le droit à toute notre reconnaissance.

PREMIÈRE PARTIE

*L'idée de Limitation des armements
depuis l'Antiquité jusqu'à
la Première Conférence de la Paix*

CHAPITRE PREMIER

L'ANTIQUITÉ CONNUT-ELLE CETTE IDÉE ? — LES AMPHICTYONIES GRECQUES. — LES FÉTIAUX ROMAINS. — COUTUMES DES GERMAINS. — LA TRÈVE DE DIEU AU MOYEN-AGE. — LES LOIS ARABES.

S'il est une époque où il semble bien que la guerre soit l'état naturel du genre humain, selon la peu consolante expression de Joseph de Maistre (1), c'est bien l'Antiquité. Guerres de conquêtes, brigandages à main armée, expéditions sans motif sérieux, pour une femme ou un caprice de femme, l'histoire ancienne n'est qu'un récit de guerres ininterrompues ; il semble qu'à cette époque l'homme soit réellement un *loup pour l'homme* (2), et qu'il obéisse à un véritable instinct, qui le pousse de façon toute impulsive à se battre contre le premier venu. Aussi, les relations internationales

(1) *Soirées de Saint-Pétersbourg*, t. II, p. 20.

(2) « *Homo homini lupus* » (Hobbes).

sont-elles dépourvues de tout caractère juridique et on comprend ce qu'elles pouvaient être si l'on considère que dans la plupart des langues anciennes le même mot signifie *étranger* et *ennemi*.

Se préparer à combattre était alors la principale, presque l'unique occupation des hommes : on ne pensait donc guère, dans de telles conditions de vie, à enrayer le fardeau des charges militaires, puisque la tribu ne pouvait subsister que par la force, et si l'on rencontre parfois à cette époque des cas de désarmement, ce n'est jamais que celui que le vainqueur impose au vaincu.

Pourtant, dès l'antiquité grecque, on se trouve en présence d'une institution qui ne semble que peu en rapport avec le milieu et qui nous a paru propre à prendre place dans le cadre de cette étude.

L'Amphictyonie grecque nous offre, en effet, les caractères les plus certains d'une association internationale, limitée, il est vrai, aux peuples de la Grèce, mais chargée de faire respecter des règles de droit public, et il nous a paru intéressant de nous y arrêter.

L'Amphictyonie, ou association des Amphictyons (1), était une fédération à caractère éminemment religieux, des peuples groupés autour d'un sanctuaire comme celui de Delphes, et réunis par la communauté d'origine et d'intérêts pour en faire respecter le carac-

(1) De *Ἀμφικτύονες* : ceux qui habitent autour,

tère sacré. La plus célèbre, et aussi la plus puissante des Amphictyonies était celle qui groupait douze peuples grecs dont les Lacédémoniens et les Athéniens. Elle tenait des assises deux fois par an, aux Thermopyles et à Delphes, dans lesquelles elle s'efforçait de faire respecter les règlements qu'elle avait édictés. Ces règlements se réduisaient essentiellement à deux principes : 1° *Aucune tribu hellénique ne doit saccager de fond en comble la résidence d'une autre* ; 2° *Aucune ville hellénique ne peut être privée d'eau par les assiégeants* (1).

Ces règles, ces νόμοι, dont Eschine nous a conservé un passage (2), étaient obligatoires pour tous les membres de l'Amphictyonie. En principe, ceux-ci étaient soumis à la juridiction supérieure des Amphictyons, qui avaient pouvoir souverain sur toutes les villes faisant partie de la confédération : ils pouvaient notamment décider sur les plaintes qu'une ville portait sur une autre, et condamner la cité coupable à une amende. Mais leurs arrêts n'étaient pas toujours exécutés quand ils frappaient une ville puissante et capable de résister (3).

(1) Curtius, *Histoire Grecque* (Trad. Bouché-Leclercq), t. I, p. 128-130.

(2) Eschine, (*Fals. leg.*, § 115), cité par Curtius, *Hist. grecque*, t. I, p. 134 (note 1).

(3) Daremberg et Saglio. *Dictionnaire des antiquités grecques et romaines*, t. I, v° « Amphictyones ».

Cependant, c'est bien là un point qui démontre l'existence d'un sentiment de solidarité supérieur à un groupe de tribus, s'abstenant entre elles de mesures de dernière rigueur, en vertu de ce principe, qui nécessairement à cette époque, revêtait une forme religieuse. Mais, malgré le développement de ce principe d'obligations réciproques, elles ne devinrent jamais le tribunal commun de la Grèce.

D'ailleurs, le caractère religieux de ces associations était prédominant, et il surpassait même le côté juridique :

« Se représenter les théories des Thermopyles, du
« Panionium ou d'Olympie, comme un congrès ou
« un sénat fédéral, serait une grande erreur. Si ces
« hommes ont été amenés quelquefois à s'occuper des
« intérêts matériels et politiques des associations, ce
« n'était que par exception et sous l'empire de circon-
« stances particulières. Leurs attributions régulières
« consistaient, non à délibérer sur des intérêts, mais
« à honorer les dieux, à accomplir des cérémonies, à
« maintenir la trêve sacrée pendant les fêtes ; et si
« les théories s'érigeaient en tribunal et infligeaient
« une peine à l'une des villes de l'association, ce
« n'était que parce que cette ville avait manqué à quel-
« que devoir religieux ou parce qu'elle avait usurpé
« quelque terre consacrée à la divinité » (1).

(1) Fustel de Coulanges. *La cité antique*, p. 25.

Cela n'a rien de surprenant si l'on se rapporte à ces formules contenant les règles relatées plus haut et conçues en termes menaçants. Telles les imprécations d'OEdipe, dont elles ont la forme, elles appellent les colères divines les plus effroyables contre ceux qui transgressent leurs lois (1).

Les règles des Amphictyonies sont les seules restrictions du droit de guerre que nous trouvions chez les Grecs.

L'esprit belliqueux était trop violent, et la civilisation trop peu développée pour qu'on puisse y voir éclore des institutions pacifiques : c'est en vain qu'Isocrate, dans son discours sur la Paix incite ses concitoyens à une politique de modération; Aristophane ne sera pas plus heureux (2) : c'est en vain qu'il prodigue tantôt les railleries aux meilleurs partisans de la guerre, les fabricants de casques, d'aigrettes et de javelots, tantôt les conseils les plus énergiques aux femmes des guerriers (3) : les Grecs applaudissent à son esprit, mais oublient les sages conseils qu'il leur donne.

A Rome, nous retrouvons une institution très ancienne, dont les caractères religieux sont semblables à

(1) Cf. Daremberg et Saglio, *op. cit.* v^o « Amphictyones ».

(2) Son œuvre est un véritable plaidoyer pour la paix, notamment *les Acharniens, la Paix, Lysistrata, les Chevaliers, les Oiseaux*.

(3) Lysistrata conseille aux femmes de s'abstenir de tout commerce avec leurs maris tant qu'ils ne signeront pas la paix.

ceux des Amphictyonies grecques, mais qui était particulière à la nation romaine.

L'institution des *Fétiaux* semble, en effet, avoir rempli un rôle très intéressant de juges arbitres de droit public, et notamment en vue de terminer sans effusion de sang les différends internationaux.

Le Collège des Fétiaux — *fetiales* — était formé de vingt membres. Ces membres, qui étaient choisis parmi les hommes les plus éminents des meilleures familles romaines, étaient élus par les quatre grands collèges sacerdotaux (*Pontifices, Augures, II viri sacrorum, III viri epulonum*, formant *quatuor amplissima collegia*) ; à leur tête se trouvait le *magister fetialium*, dont les fonctions étaient permanentes ; lorsqu'une mission de fétiaux était envoyée à l'étranger, on trouvait à leur tête un fétial investi de fonctions temporaires, le *Pater patratus populi romani*.

Les fétiaux avaient un triple caractère, à la fois sacerdotal, politique et judiciaire. Ils accomplissaient, comme prêtres, les sacrifices expiatoires et les rites de la guerre et de la paix ; comme ambassadeurs, ils représentaient à l'extérieur le Peuple romain (1). Mais leur rôle le plus intéressant est celui qu'ils remplissaient comme juges de droit public. Ils tentaient, en effet, en principe, d'empêcher les hostilités entre Rome et ses voisins ; à Rome, chaque déclaration de guerre

(1) André Weiss. *Le Droit fétial et les Fétiaux à Rome, étude de Droit International*.

était précédée de l'envoi d'une ambassade composée de quatre fétiaux et d'un *pater patratus*, qui se rendait sur les frontières du futur belligérant pour y exposer les griefs du peuple romain et demander satisfaction, en vertu de ce principe : « *Bellum nullum, nisi justum* ». Rentrés à Rome, ils y attendaient trente-trois jours le résultat des réclamations, et décidaient ensuite du « *Bellum justum* ». Celui-ci était déclaré ou non après consultation du Sénat et du peuple. Il est remarquable de constater qu'ici le caractère religieux est moins important que dans les institutions grecques plus anciennes, et qu'une part plus grande est faite au caractère juridique de droit public : en effet, toute cette procédure, fait justement remarquer M. André Weiss, est analogue quant aux délais et aux formalités à une procédure toute civile (1).

Le rôle des Fétiaux était aussi important dans la conclusion de la paix que dans la déclaration de guerre (2) : en vertu d'un *senatus-consulte* ils négociaient des trêves — *indutiae* — conclues pour vingt, trente ou cent ans (3).

Ces cérémonies et ces rites limitant les cas de guerre,

(1) Les *legis actiones* : *denuntiatio*, comparution *in jure* de l'adversaire au bout de trente jours prolongés de trois autres du fait de la *comperendinatio*. Cf. Girard, *Droit Romain*, p. 963, Gaius, 4, 15.

(2) Qui revêtait une forme solennelle par le jet d'un javelot ensanglanté sur le territoire ennemi.

(3) Dig. L. 19, § 1, « *De captivis* ».

bien qu'ils n'aient jamais été inspirés par le même esprit qui anime les propositions modernes de limitation des armements, sont néanmoins fort intéressantes, et nous montrent l'évolution de cette idée, qu'on retrouve même chez un peuple qui ne passe pas à bon droit pour avoir été pacifique, les Germains. Avant de commencer une guerre, et pour en connaître le succès, afin de ne pas s'exposer inutilement, les Germains « se
« procurent, de quelque manière que ce soit, un pri-
« sonnier de la nation ennemie et, le mettant aux pri-
« ses avec un guerrier choisi parmi eux, ils le font
« battre chacun avec les armes de son pays. La victoire
« de l'un ou de l'autre est considérée comme un pro-
« nostic » (1).

Cette sorte de jugement de Dieu se rapporte beaucoup au combat des Horace et des Curiace et il semble que Tacite l'ait mentionné comme une analogie avec la vieille légende romaine.

Au Moyen-Age, comme en Grèce et à Rome, la préoccupation de limiter le nombre des guerres se retrouve dans le pouvoir religieux. L'Eglise encouragea d'abord les jugements de Dieu, semblables aux coutumes germaniques ou latines : deux champions, élus par les deux belligérants combattaient en champ clos et évitaient ainsi les cruautés d'une guerre de tous contre tous. Mais les turbulents barons ne s'en rapportaient

(1) Tacite. *De Moribus Germanorum*, ch. X.

pas toujours au sort du duel, et bientôt l'Eglise fut forcée d'en arriver à de plus énergiques mesures. En 1041, un concile interdit de se battre durant certains jours et certaines périodes de fêtes. Ce fut ce qu'on nomme la *Trêve de Dieu*.

« Il fut ordonné que depuis le mercredi soir jusqu'au
« matin du lundi suivant, personne n'eût la témérité
« de ne rien enlever par la violence ou de satisfaire
« quelque vengeance particulière. Celui qui oserait vio-
« ler ce décret public devrait payer cet attentat de sa
« vie ou être banni de son pays et de la société des
« chrétiens » (1).

De même, Mahomet interdit la guerre quatre mois de l'année. Vers 1280, Borhan-el-Seriah Mahmoud el-Mahboud écrit une encyclopédie juridique, le *Vikayâh*, d'après un traité précédent de Borhan-eddin-Marghinâni, le *Hidayâh*, et l'on y trouve une codification des lois de la guerre.

On y défend, entre autres choses, de faire la guerre durant les quatre mois sacrés, de tuer les parlementaires, d'empoisonner les sources, et de mutiler les prisonniers (2).

Du rapide exposé qui précède, si l'on ne peut se convaincre de l'existence dans l'antiquité de l'idée de limitation des armements, puisque, à vrai dire, ni les Am-

(1) Chronique de Raoul Glaber. Livre V, Collect. Guizot.

(2) Ernest Nys. « Le Droit des Gens dans les rapports des Arabes et des Byzantins » (*R. D. I.* 1894, p. 46).

phictyonies grecques, ni l'institution des *Fétiaux* ne peuvent être considérées comme de véritables formes de l'idée toute moderne, qui est l'objet de notre étude, il n'en est pas moins certain que la préoccupation de restreindre le nombre des guerres s'y retrouve, bien que sous une forme rudimentaire et peu précise : que ce soient les Amphictyons, les Fétiaux, Mahomet ou l'Eglise du Moyen-Age, leurs efforts ont un but identique : restreindre de plus en plus le champ laissé à l'impulsivité par une part plus grande donnée à la réflexion et à la volonté collective.

D'autre part, il est remarquable que toutes ces manifestations se produisirent toujours sous la forme religieuse ; il ne faut pas s'en étonner, seuls les mandataires divins avaient alors l'autorité et le prestige nécessaires pour faire respecter des règles si contraires aux tendances de l'époque.

C'est donc, bien que le but même de ces mesures ne soit pas tout à fait semblable à celui des propositions modernes de limitation d'armements, au titre intéressant de « fossiles », que nous avons cru devoir les envisager rapidement au début de notre étude.

CHAPITRE II

LE GRAND DESSEIN DE HENRI IV. — LES PROJETS DE
PAIX PERPÉTUELLE : L'ABBÉ DE SAINT-PIERRE,
BENTHAM ET KANT.

Avec le *Grand dessein de Henri IV* commence la série, si nombreuse, de ces projets de paix perpétuelle, vastes et chimériques conceptions, que virent éclore les ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles et qui se reproduisirent encore, en se rajeunissant, à notre époque.

Si elles diffèrent par les détails de réalisation les unes des autres, elles ont toutes au suprême degré un même caractère utopique, qui ne surprend pas trop si l'on se souvient que Thomas Morus fait une place importante, dans les institutions d'Utopie, à un projet de paix perpétuelle.

Ce sont les « Mémoires des sages et royales Oeconomies d'Estat, domestiques, politiques et militaires

de Henry le Grand » (1) qui nous ont révélé le projet du roi. C'est une œuvre bizarre, touffue, écrite dans un style déconcertant, et difficile à consulter.

L'auteur, Sully, en fit en 1610 une première rédaction manuscrite dans laquelle est simplement exposé le projet suivant : une association politique serait fondée entre les divers monarques et princes européens, dans le but de délivrer l'Europe du joug de la Maison d'Autriche et distribuer les conquêtes faites par elle à la Hollande, à l'Angleterre, à la France.

De limitation d'armements, il n'est pas question dans cette première rédaction. Ouvrons de suite une parenthèse pour dire que, c'est peut-être là tout ce qui émane réellement de Henri IV : dans ses conversations familières avec Sully, en recherchant tous les moyens d'abaisser la Maison d'Autriche, — idée maîtresse de sa politique, — sans doute a-t-il pu envisager la création d'une ligue européenne dirigée contre sa rivale; mais ses projets se sont arrêtés là.

Cependant vers 1660, à Amsterdam, paraît la première édition des *Œconomies royales*, en quatre volumes. C'est une édition revue, corrigée, et surtout considérablement augmentée, du manuscrit de 1610.

(1) Sully, *Œconomies royales d'Etat* dans la collection Michaud-Poujoulat, 2^e série, t. II et III.

Ch. Pfister. « Les Economies Royales de Sully et le Grand Dessein de Henri IV ». *Revue historique*, 1894.

Seroux d'Agincourt, thèse (Paris, 1905).

Sully, à la retraite, vieillissant, n'ayant plus à s'occuper activement d'affaires réelles, a fait faire par quatre secrétaires, un récit détaillé et complet des faits et gestes de son maître défunt, et en même temps, de son fidèle ministre. Les mémoires proprement dits de Sully occupent plus de la moitié de l'ouvrage et ce n'est qu'à la fin qu'il reprend le grand dessein de Henri IV et le commente longuement. Nous allons y envisager tout ce qui a trait à une limitation d'armements.

C'est au chapitre CCX (1) intitulé : *Portrait de Henri IV, ses projets sur l'administration intérieure, sur les affaires du dehors et sur la grande confédération européenne*, que commence l'exposé du grand dessein.

Le roi voulait, par un remaniement territorial général, créer en Europe quinze Etats, ou *dominations*, unis entre eux par les liens d'une confédération et dans un parfait équilibre : cinq auraient été catholiques, cinq luthériens et cinq calvinistes. Six conseils provinciaux et un conseil général auraient été leurs organes communs.

De cette façon la paix aurait été assurée en Europe et les confédérés se seraient consacrés à des œuvres d'intérêt général. Car les guerres ne sont pas supprimées et ce n'est pas un désarmement que nous propose Sully, au contraire :

(1) Ed. Michaud-Poujoulat, t. II, p. 418.

« Il fallait nécessairement établir un tel ordre en leurs affaires communes et générales, qu'ils peussent toujours entretenir et entreteinsent, en effet, des guerres continuelles contre les princes et potentats ennemis du Christ afin de pouvoir, par ce moyen, descharger leurs Etats des mauvaises humeurs et des esprits contentieux et hargneux et qui ne sçauroient vivre que dans les riottes et contentions de corps et d'esprit » (1).

Les confédérés ne se battront plus entre eux, mais se réuniront pour débarrasser l'Europe des Turcs.

Naturellement, les forces militaires de chaque Etat sont réglées, et assez arbitrairement, par le projet : Chapitre CCXVII, section seconde (2), Sully nous donne d'abord le détail des « Armées que le Roy veut former et de la dépense d'icelles. Le Roy fait estat de mettre en campagne vingt mille hommes de pied français », 8.000 Suisses et 4.000 lansquenets, avec 9.000 chevaux, 20 canons, 6 couleuvrines et 4 « bastardes ». En outre, la France accordait un subside en hommes au Pape, aux Vénitiens et au duc de Savoie. Ensuite le projet nous fait connaître les chiffres que devraient comporter les armées des alliés et confédérés : Angleterre, Danemark, Suède, Princes allemands, Pays-Bas, Hongrie et Bohême, etc. Tous ces chiffres ne sont l'objet d'aucune discussion ni justification, l'arbitraire le plus absolu a présidé à leur choix. En ré-

(1) Ed. Michaud-Poujoulat, t. II, p. 423.

(2) Ed. Michaud-Poujoulat, t. II, p. 437.

sumé, le total des forces de la grande confédération devait s'élever à 97.000 hommes, 22.500 chevaux, 116 canons (1).

Quant à la sanction contre la nation qui augmenterait hors de la limite ses armements, la voici : c'est au conseil fédéral de deux députés pour chacune des quinze puissances qu'il appartient de « juger souverainement tous les différends qui pourroient intervenir en icelles touchant les contributions pour l'entretien continuél des Armées très chrestiennes. Le premier qui eust fait la moindre démonstration d'y vouloir manquer, tous les autres quatorze potentats se fusent bandez contre luy » (2).

Voilà pour les armées de terre. A propos des armements excessifs sur mer, et notamment de l'Invincible Armada, il dit :

« Il semble à propos d'establir un tel ordre au fait de la navigation; et surtout pour ce qui regarde les voyages de long cours, que la mer soit aussi libre que la terre à tous les Princes, Estats et Nations, lesquels réclament le nom du Christ... Pour la poursuite de toutes lesquelles ceux de la Maison d'Autriche et de sa dépendance ny aucun autre potentat ny républicque, ne pourront plus entrer en mauvais message ny s'entreguerroyer les uns les autres, ny tenir forts ny garnison en aucun lieu, sinon pour la con-

(1) Ed. Michaud-Poujoulat, t. II, p. 440.

(2) Ed. Michaud-Poujoulat, t. II, p. 434.

*« servation de leurs marchandises et retraite de leurs
« facteurs et agens » (1).*

Telles sont les mesures que préconise le Grand Dessein pour éviter ces *« cas fortuits et fâcheuses rencontres
« ausquelles sont sujettes les grandes guerres et des-
« melemens d'affaires d'Etat » (2).*

Les avantages de ce système sont énormes aux yeux de Sully, qui les fait miroiter à ceux de son maître, l'assurant qu'il pourra chaque année, tout en destinant de grosses sommes à diminuer les impôts, en consacrer d'autres à augmenter son train de maison royale et ses plaisirs, argument qui devait porter chez le prodigue roi Henri.

Mais ce ne sont là que projets en l'air et l'on perdait son temps et sa peine à les réfuter. Car ils n'ont, très évidemment, jamais germé dans l'esprit turbulent et batailleur de Henri IV ; ce n'est pas au Louvre ou à l'Arsenal, avec les soucis que donnait à Sully la politique française, qu'ils furent élaborés, c'est au château de Villebon, dans la retraite : ces vastes conceptions, voyant si loin dans l'avenir, sont du domaine des rêveries, qui doivent hanter l'esprit d'un homme dont la carrière fut brisée en pleine activité et qui occupe ses loisirs à se forger d'imaginaires questions d'Etat.

Pourtant le Grand dessein de Henri IV — disons mieux : de Sully — a un grand intérêt historique et

(1) Ed. Michaud-Poujoulat, t. II, p. 423.

(2) Ed. Michaud-Poujoulat, t. II, p. 426.

documentaire, c'est la première des grandes conceptions de paix perpétuelle qui se succédèrent dès alors : et bien que l'idée de limiter les armements n'apparaisse pas à Sully d'une façon aussi nette que nos contemporains l'ont comprise, il n'en est pas moins certain que sa confédération européenne y est basée sur une réduction du chiffre des troupes nationales, que ce chiffre est déterminé, et qu'il esquisse une sanction contre ceux qui voudraient transgresser ces règles (1).

Le royal patronage sous lequel Sully avait habile-

(1) D'ailleurs Sully eut de nombreux imitateurs : en 1623 notamment parut un projet de paix perpétuelle connu sous le nom de *Nouveau Cynée* ou Cinéas, conseiller pacifique du roi Pyrrhus. (Cf. Plutarque, *Vie de Pyrrhus*. Montaigne, *Essais*, I, ch. XLII. Boileau, Epître I). Il parut sous ce titre : « Le Nouveau Cynée, « ou discours d'Estat représentant les occasions et moyens « d'establis une paix générale et la liberté du commerce pour « tout le monde. Aux Monarques et Princes souverains de ce « temps. Em. Cr. Par. à Paris, chez Jacques Villory, au « Palais, sur le Perron Royal, 1623. Avec Privilège du Roy. »

L'auteur, Emeric Cruce ou Lacroix, y discourt longuement sur les avantages de la paix et de la guerre, et y émet quelques vues assez larges et quelques idées neuves pour l'époque, sur ce que nous appelons aujourd'hui le développement des forces productives des Etats.

Il choisit une ville, Venise, « où tous les souverains auraient « perpétuellement leurs ambassadeurs, afin que les différends « qui pourroient subvenir fussent vuidez par le jugement de toute « l'assemblée. »

Il est à remarquer qu'il étend aux Etats extra-européens son union universelle : la Perse, la Chine, l'Ethiopie, les Indes occidentales et orientales sont appelées à en faire partie.

ment placé ses projets leur donna un prestige énorme et on accordait pleine et entière confiance à ce qui n'était en réalité que fables inventées par lui, si bien qu'au *xviii^e* siècle, un brave homme, qui présentait au public un projet de paix perpétuelle, ne crut mieux faire que de l'intituler ainsi :

« *Abrégé du projet de paix universelle, inventé par le roi Henri le Grand, approuvé par la reine Elisabeth, par le roi Jacques, son successeur, par les Républiques et divers autres potentats* ».

C'est ainsi qu'était intitulé le projet de Paix Perpétuelle de l'Abbé de Saint-Pierre (1). Charles Irénée Casté de Saint-Pierre, inventeur entre autres choses du mot « *bienfaisance* » et d'un « *trémousoir, fauteuil hygiénique* », passa toute sa vie à faire des projets de réforme et à tenter de les faire adopter.

Projets de tailles tarifées, *Discours sur la Polysynodie* (ou pluralité des conseils attachés à chaque ministère), mémoires sur l'Académie, sur le Duel, sur les *Pauvres Mendiants*, sur le perfectionnement de l'éducation et le célibat des prêtres sans oublier un projet de réforme sur l'orthographe, cet « homme de bien », comme l'appelait le cardinal Dubois, a rempli dix-huit volumes (2) de ses rêveries humanitaires. Il ne pouvait manquer de dissenter du meilleur moyen de faire régner la paix parmi les hommes, et c'est même

(1) Edition de 1728.

(2) *Ouvrages de Politique et de Morale*, 1738-41.

par là qu'il a commencé. C'est en 1716, que parut « *l'impraticable Paix de l'Abbé de Saint-Pierre* » (1).

Cette première rédaction du projet de paix perpétuelle était trop touffue, trop volumineuse : l'abbé se décida, en 1728, à en publier un « Abrégé », écrit avec l'orthographe phonétique bizarre dont il était l'inventeur : il contient les idées essentielles du système.

L'Abbé de Saint-Pierre estime que la condition nécessaire pour le maintien de la paix en Europe est la formation entre les divers Etats qui la composent d'une « *Société permanente* », dont il nous fait aussitôt saisir le double avantage :

« Pourquoy, dit-il, deux seigneurs qui ont un procès ne prennent-ils pas les armes ? Pourquoi ne font-ils pas les frais d'un armement qui leur coûterait vingt fois plus que le sujet du procès ? C'est qu'ils sont membres d'une « *Société permanente* ».

Arbitrage et limitation d'armement, telles sont les bases du système.

Un traité fondamental passé entre les dix-neuf puissances européennes appelées à faire partie de la « *Société permanente* » en sera le pacte, et cinq articles sont jugés indispensables dans sa rédaction.

Le premier de ces articles stipule « *qu'il y aura désormais entre les souverains qui auront signé les articles suivants une alliance perpétuelle* ». Suivent neuf clauses dont la cinquième est remarquable :

(1) Voltaire.

« Pour se procurer mutuellement une diminution très considérable de leur dépense militaire en augmentant cependant leur sûreté ».

Le second article est ainsi conçu :

« Chaque allié contribuera, à proportion des revenus actuels et des charges de son Etat à la sûreté et aux dépenses communes de la Grande Alliance ».

« Cette contribution sera réglée pour chaque mois par les plénipotentiaires des grands alliés, dans le lieu de leur assemblée perpétuelle, à la pluralité des voix pour la provision et aux trois quarts des voix pour la définitive ».

« Cette contribution doit être proportionnée aux revenus des sujets de chaque nation ».

L'Abbé de Saint-Pierre compare (1) cette contribution à celle que payaient les confédérés germaniques, nommée *mois romains*.

Les troisième et cinquième articles contiennent des renonciations platoniques à la voie des armes ; et des dispositions relatives à la possibilité de régler d'autres articles à la pluralité des voix en ne changeant rien aux cinq articles fondamentaux.

La quatrième contient la sanction des dispositions prises :

« Si quelqu'un d'entre les grands alliés refuse d'exécuter les jugements et les règlements de la grande al-

(1) *Eclaircissements de l'art. 2, n° 2.*

liance, négocie des traités contraires, fait des préparatifs de guerre, la grande alliance armera et agira offensivement contre lui... »

L'abbé de Saint-Pierre expose ensuite divers motifs qui peuvent déterminer les souverains à adopter son plan.

Tout d'abord, le revenu du Roi augmentera considérablement, dit-il, par la diminution de la dépense ordinaire militaire. Cette dépense se monte, en temps de paix, à 48 millions de livres. Or, avec la moitié de cette somme, on obtiendrait un résultat bien supérieur à celui qui est obtenu, car on n'aurait rien à craindre de ses voisins ; il la répartit ainsi : 12 millions de livres seront la contribution aux charges communes de l'alliance, 12 autres millions serviront à entretenir comme dernière sûreté quelques troupes à l'intérieur du royaume. Et les 24 millions restant pourraient servir à amortir les dettes publiques ou à augmenter la liste civile du souverain. Cet argument, déjà présenté par Sully, était, dans l'esprit de l'Abbé, de nature à impressionner favorablement les monarques à la lecture de son projet et à les intéresser pécuniairement à sa réussite.

En second lieu, la dépense extraordinaire militaire, les frais de guerre, sera évitée puisque par le recours à l'arbitrage, les guerres seront virtuellement supprimées. Et l'abbé de Saint-Pierre se livre à un intéressant calcul, montrant qu'en l'espace d'un siècle, de

1613 à 1713, les dépenses des armées ont triplé, ainsi que les effectifs et le nombre des places fortes. Il évalue à trente millions de livres la dépense annuelle de guerre, et, par conséquent, l'économie réalisée.

Tel est le projet de l'abbé de Saint-Pierre.

De son temps il ne valut à son auteur que les sourires des uns, les haussements d'épaules ou les sarcasmes des autres (1).

« Il avait de l'esprit, des lettres et des chimères », dit de lui Saint-Simon, et Voltaire l'appelle : « Cet homme moitié philosophe, moitié fou »

Ses idées ne sont pas originales : il s'était beaucoup inspiré de Sully et son projet est en partie calqué sur le sien ; elles ne sont, d'ailleurs, pas plus pratiques que celles du ministre de Henri IV ; cependant, en

(1) « J'ai vu quelque chose du projet de paix perpétuelle de M. de St-Pierre » écrit Leibnitz à Grimarest, « pour maintenir « une paix perpétuelle en Europe. Je me souviens de la devise « d'un cimetière avec ces mots : « *Pax Perpetua* » ; car les morts « ne se battent point, mais les vivants sont d'une autre humeur « et les plus puissants ne respectent guère les tribunaux. »

Cette image d'un cimetière et ce jeu de mots académique étaient déjà dans le *Codez Juris Gentium*, mais c'était un marchand hollandais dont le cimetière avec la devise était l'enseigne. Le marchand hollandais se retrouve chez d'Alembert : « Un marchand « hollandais répondit peut être mieux encore à l'abbé de Saint-Pierre en prenant comme enseigne un cimetière avec cette « devise : « à la Paix Perpétuelle. » (*Eloge de l'abbé de St-Pierre*), Enfin Kant (*Projet de Paix Perpétuelle*) cite un aubergiste dont l'enseigne était un cimetière avec la même devise.

ce qui concerne la question des armements il semble qu'il y ait vu plus loin et plus clair ; qu'il ait aperçu le péril que l'accroissement des charges militaires pouvait devenir pour les Etats puisqu'il constate qu'elles ont triplé en un siècle.

La réduction d'armements ne lui apparaît pas cependant comme un moyen d'arriver à une pacification européenne, mais bien comme une conséquence de cet état de paix perpétuelle qu'il présuppose établi par la vertu magique de ses cinq articles, panacée universelle aux maux de la guerre.

Les projets de paix perpétuelle se succèdent nombreux dès cette époque ; mais sont tous revêtus d'un caractère philosophique qui rend leur étude peu intéressante pour le droit international, concepts philosophiques et rapports internationaux différant du tout au tout. Nous dirons quelques mots des réductions d'armements proposés par Bentham et Kant.

Bentham (1) base son projet sur ces deux principes : l'abandon par chaque Etat de ses colonies et la réduction et la fixation de la force armée de chaque puissance européenne. Il comprend, en effet, qu'un désarmement n'est possible que lorsqu'il est général, et qu'il est impossible de concevoir un peuple se suicidant pour ainsi dire en désarmant alors que les autres n'en font rien. Il faut que des conventions soient conclues réglant

(1) *Principles of International Law, Essay IV.*

les limites à ne pas dépasser. Malheureusement, Bentham pose la question sans la résoudre. Il a entrevu les difficultés du problème, notamment au point de vue maritime : les flottes réunies de la France, des Pays-Bas et de l'Espagne équivalent à la flotte de l'Angleterre : celle-ci peut donc consentir à une réduction d'armements proportionnelle faite sur ces bases.

Pas plus que lui, et moins encore peut-être Kant n'a résolu la question d'une façon précise. Il veut arriver à la paix perpétuelle qui, a-t-il dit pourtant, est impraticable, mais indéfiniment approximable (1), et veut pour cela, changer les constitutions des peuples ; il prévoit une réduction des forces militaires, non d'une façon brusque : il la comprend comme le dernier terme de l'évolution pacifique.

Le troisième article préliminaire de son « *Projet de paix perpétuelle* » (2) est ainsi conçu :

« *Les troupes réglées — miles perpetuus — doivent être abolies avec le temps* ».

« Car, étant toujours prêtes à agir, elles menacent
« sans cesse d'autres Etats et les excitent à augmenter
« à l'infini. le nombre des hommes armés. Cette rivalité, source inépuisable de dépenses, qui rendent la
« paix plus onéreuse que la guerre, fait même entre-
« prendre quelquefois les hostilités, dans la seule vue
« de se délivrer par là d'une si pénible charge ».

(1) *Métaphysique du Droit*. (Trad. Tissot), § 61, p. 237.

(2) *Métaphysique du Droit*. (Trad. Tissot), § 61, p. 239.

Les articles définitifs ne posent aucun principe nouveau, et constituent une pure discussion philosophique sans qu'il soit question des armements.

Ainsi, pas plus chez Kant que chez Bentham, nous ne nous trouvons en présence d'une proposition nettement formulée et clairement envisagée de limiter le fardeau des armements, et l'on peut dire qu'ils n'ont fait qu'entrevoir la question, peut-être moins bien encore que leurs devanciers, Sully et l'abbé de Saint-Pierre, dont les données reposaient sur des chiffres exacts, constituant une base de discussion sérieuse.

CHAPITRE III

LA PROPOSITION DE RÉDUCTION DES ARMEMENTS DU TSAR ALEXANDRE I^{er} DE RUSSIE (1816)

La philosophie et les vastes conceptions des faiseurs de systèmes de paix perpétuelle n'ont pu, à la fin du xviii^e siècle, entraver les armements croissants : la question ne manquait cependant pas d'intérêt dès alors, car, bien que les préparatifs militaires n'aient pas atteint à cette époque les proportions actuelles, que les effectifs permanents ne se soient encore généralisés, que le nombre des hommes, des canons, des vaisseaux n'ait pas approché de ceux que nous avons aujourd'hui, et surtout que le taux d'entretien des armées et des flottes ait été singulièrement moindre, la préparation à la guerre constitue une charge dès le milieu du xviii^e siècle : Montesquieu le remarque en ces termes :

« Chaque monarque tient sur pied toutes les armées
« qu'il pourrait avoir si les peuples étaient en danger

« d'être exterminés, et on nomme paix cet état d'être
« fort de tous contre tous ». Car, c'est à partir de ce
moment, comme une frénésie à travers l'Europe : cha-
que pays tient à avoir sur le pied de paix de nombreux
régiments, de la cavalerie, de l'artillerie, presque au-
tant qu'en temps de guerre : chaque année voit, dans
tous les pays, la création de nouvelles unités et les pla-
ces fortes se bâtissent de toutes parts, dirigeant aussitôt
leurs canons vers celles qui se sont bâties aussi vite
qu'elles de l'autre côté des frontières.

« Une maladie nouvelle, dit Montesquieu encore,
« s'est répandue en Europe. Elle a saisi nos princes
« et leur a fait entretenir un nombre désordonné de
« troupes. Elle a ses redoublements et elle devient né-
« cessairement contagieuse, car aussitôt qu'un Etat
« augmente ce qu'il appelle ses troupes, les autres,
« soudain, augmentent les leurs, de façon qu'on ne
« gagne rien par là que la ruine commune ».

Montesquieu ne croyait pas si bien prédire : les ré-
giments de l'étranger envahissent la France en 1792,
et en voilà pour plus de vingt ans de guerres heureuses
ou malheureuses, mais dont le résultat fut le même
pour les vainqueurs comme pour les vaincus. Il est un
témoignage qu'on n'accusera pas d'être suspect, c'est,
confirmant nos dires, celui du principal acteur de l'épo-
que : Napoléon, qui, écrivant en quelque sorte ses *Mé-
moires* à Sainte-Hélène, s'élève contre les maux de la
guerre, le Guerrier par excellence, et ajoute qu'il lui

semblait que si, vers la fin du xix^e siècle, un monarque se présentait à l'Europe en tenant dans sa main ces deux bienfaits : la diminution des dépenses militaires et l'organisation amphictyonique de l'Europe, cet homme serait tellement maître des cœurs et des consciences qu'il obtiendrait la toute-puissance en Europe.

Or, un homme, bien avant la date fixée par Napoléon, dès l'année 1816, eut la même idée que lui, et tenta de la mettre à exécution : c'est l'empereur Alexandre I^{er} de Russie. Celui-ci était, en effet, mieux que personne, qualifié en Europe pour faire entendre sa voix : Napoléon disparu, il avait hérité de ses rêveries et de ses vastes projets, qu'il avait songé à partager après Tilsitt, et se considérait comme le potentat de l'Europe, comme le maître de ses rois et l'arbitre de ses destinées.

« Vous êtes, Sire, par la supériorité de votre esprit, « mille fois au-dessus de tous les princes existants. Votre empire est indépendant, tout ce qui pense et tout ce qui souffre du Nord jusqu'au Midi tourne les yeux vers vous, ne laissez pas échapper un pareil sort ».

Telles sont les paroles que lui adresse Mme de Staël et le monarque ne dut pas être médiocrement flatté, tant elles résumaient ses aspirations.

Elles étaient ambitieuses ses vues, certes, mais en tous cas animées du plus généreux esprit, de la plus large compréhension des devoirs du souverain, et d'une sincérité qui ne laisse place à aucune arrière-pensée

d'intérêt mesquin ou égoïste. L'éducation toute libérale qu'il avait reçue du Suisse Laharpe, et son naturel tendre, facile à émouvoir, religieux, son penchant pour les idées nouvelles et humanitaires, le portaient tout naturellement, au lendemain des luttes napoléoniennes, à tenter d'arrêter le flot montant des armements et d'empêcher le retour de semblables conflits.

L'influence mystique et sentimentale qu'il subissait de la part de Mme de Krüdener, depuis mai 1815 n'est pas à dédaigner : rien ne peut surprendre de la part de cette femme que Metternich trouvait particulièrement dangereuse « parce que ses prédications ont toutes pour but d'exciter les classes indigentes contre les propriétaires » (1).

Alexandre I^{er} caressait donc dès cette époque le rêve d'une limitation ou même d'une réduction des forces armées de l'Europe. C'était, d'ailleurs, dans son esprit comme la première mesure de réalisation d'un vaste plan, d'une organisation fédérale de l'Europe, sous l'hégémonie de la Russie, ou plutôt de son Tsar.

Il semble, d'ailleurs, qu'il ait considéré toute sa vie durant que parmi ses attributions de droit divin se trouvait le droit d'intervention dont on le voit user constamment : tantôt en Pologne, tantôt en Allemagne, en Autriche, en Italie. Nous ne pouvons oublier que cette intervention fut souvent bienfaisante en France, pour

(1) Seignobos. *Histoire politique de l'Europe contemporaine*, 1814-1896, p. 711.

laquelle il semblait nourrir une prédilection marquée, et dont il défendit bien souvent la charte contre les retours offensifs de l'absolutisme.

L'acte de la Sainte-Alliance était, en réalité, l'expression même de ses plus intimes pensées : le maintien de la paix, la consolidation de l'alliance entre les grandes puissances, la réduction de leurs forces armées et l'établissement des conditions les plus favorables à la prospérité du commerce et de l'industrie, tels étaient ses projets de politique européenne.

D'autre part, le remaniement territorial, qui venait d'avoir lieu au Congrès de Vienne, pouvait provoquer des conflits : l'Europe pouvait s'insurger à nouveau ; il fallait, pour ne pas faillir à sa mission divine de médiateur européen, que l'empereur de Russie se chargeât d'empêcher le retour de guerres en Europe. Et les événements du xix^e siècle nous prouvent que sur ce point l'empereur avait deviné juste.

L'empereur résolut donc de s'adresser d'abord à l'Angleterre pour limiter d'un commun accord les forces militaires et navales que les Gouvernements organisent en temps de paix.

Par une lettre autographe du 21 mars 1816 (1), Alexandre I^{er} expose à Lord Castlereagh son programme : il s'agit, dit-il, « d'encourager toutes les nations « pacifiées à se livrer sans crainte à une entière sécu-

(1) F. de Martens. *Recueil des traités et conventions conclus par la Russie*, t. XI, p. 258 et sqq.

« rité. Cette mesure convaincante et décisive devrait
« consister dans une réduction simultanée des forces
« armées de tout genre ».

Mais, ajoute le tsar, il est nécessaire « que ce dé-
« sarmement s'effectue avec cet accord, et cette loyauté
« imposante qui ont décidé du salut de l'Europe et qui
« peuvent seuls aujourd'hui assurer son bonheur ».

La proposition n'était pas autrement précisée quant aux mesures d'exécution ; cela était sans doute habile, l'empereur voulant avoir tout d'abord l'assentiment de l'Angleterre sur la question de principe, quitte à débattre ensuite les détails.

A vrai dire, le terrain n'était que peu favorable en Angleterre. La situation intérieure était d'une gravité telle qu'elle occupait l'attention totale des ministres du régent : « Le pauvre se plaint de sa misère, le riche de la réduction de son revenu, toutes les classes gémissent, les plus opulentes émigrent », écrit le 11 juillet 1816 le comte Lieven, ambassadeur russe à Londres (1).

En outre, le gouvernement anglais, voyait avec une certaine défiance jalouse les progrès, surtout maritimes, de la Russie, et l'affaire du mariage de la grande duchesse Anne Pawlowna n'avait pas contribué à rendre de la cordialité aux rapports personnels entre les deux souverains : le prince d'Orange, beau-frère du

(1) F. de Martens, *op. cit.*, t. XIV, p. 361 et sqq.

tsar, avait été choisi par le régent d'Angleterre comme époux éventuel de sa fille et il venait d'épouser la grande duchesse.

Aussi, le prince régent témoigna-t-il une grande froideur au comte Liéven, qui venait lui développer les propositions de son maître. Il s'étonna que l'empereur se fût adressé uniquement à lui, et non simultanément aux autres gouvernements européens pour arriver à un désarmement général. Le comte Liéven exposa le désir de l'empereur d'agir de concert avec le prince régent, et d'un commun accord avec lui. Il ne semblait pas que ces pourparlers pussent amener d'heureux résultats. Cependant, les réponses du régent et de Lord Castlereagh furent satisfaisantes, en la forme. Ils ne demandaient pas mieux que de « coopérer à cette grande œuvre » (1) et développaient même les propositions du tsar : une conférence militaire munie de pleins pouvoirs par les Etats se serait réunie et aurait déterminé le chiffre normal du pied de paix pour les armées de chaque puissance.

Mais, plus loin, ils accumulaient toutes les objections possibles contre un tel projet, si bien qu'il ne resta plus d'illusions au gouvernement russe : c'était bien là une fin de non-recevoir avec toutes les formes diplomatiques.

(1) Le Prince Régent à l'empereur Alexandre ; lettre du 16/28 mai 1816.

Cependant, deux mois après, le comte Nesselrode mandait au comte Liéven :

« Si le gouvernement anglais penche, comme il paraît en faveur d'un projet en vertu duquel chaque Etat prendrait des mesures pour le désarmement, conformément aux circonstances spéciales dans lesquelles il existe, le gouvernement ne refuserait pas de reconnaître aussi la justesse de cette façon d'agir. La Russie procède déjà au désarmement et elle informera les alliés des proportions de la diminution de l'armée russe » (1).

Mais, en dépit de cette tentative, les négociations ne furent pas reprises, et c'est avec une certaine ironie que Lord Castlereagh, un an plus tard, exprimait au comte Liéven son étonnement de voir que, malgré la proposition de désarmement, l'armée russe avait toujours le même effectif, alors que la paix et la tranquillité régnaient partout. L'ambassadeur lui répondit « que l'armée russe ne rentrait pas dans ses foyers à la fin de la guerre, comme en Angleterre, et qu'elle Russie était obligée d'entretenir une grande armée pour la défense de ses frontières ; que, cependant, l'empereur n'en avait pas moins diminué les cadres de son armée » (2).

(1) Dépêche du C^{te} Nesselrode (9/21 juillet 1816), F. de Martens, *op. cit.*, t. XI, p. 259.

(2) Dépêche du C^{te} Liéven du 1/13 mai 1817. F. de Martens, *op. cit.*, t. IV, p. 37.

L'Autriche, la France et la Prusse, à qui les propositions russes furent communiquées, exprimèrent aussi de vives sympathies ; en Autriche, notamment, le déplorable état des finances contribua à faire adopter les idées russes. Et, à ce propos, Metternich s'exprimait ainsi dans un « Memorandum » spécial, qu'il rédigea sur la question :

« Le gouvernement autrichien a lui-même réduit
« son effectif et accepte avec plaisir la proposition
« russe comme la proposition anglaise. La question
« pourrait être résolue dans la future conférence, qui
« serait convoquée en vertu de la convention de novembre 1815 » (1).

L'Autriche consentait à y appuyer les propositions russes concernant l'état de « paix naturelle » des armées et nations européennes. Et Metternich ajoutait ces mots, qui constituent en quelque sorte le résumé de toute sa politique :

« La véritable force des princes se trouve bien plus
« dans leur système de gouvernement et dans les principes sur lesquels ils fondent leur administration, en
« un mot, dans ce qui constitue leur véritable force
« morale, que dans un grand appareil de forces militaires ».

Dans les autres pays, si les propositions du tsar n'aboutirent pas directement, on peut cependant constater qu'en France, où l'armée d'occupation des Alliés

(1) F. de Martens, *op. cit.*, t. IV, p. 37.

se trouvait encore, et constituait tant un fardeau pécuniaire qu'une contrainte morale, le gouvernement se montra favorable à une proposition qui pouvait lui donner le moyen de se débarrasser du joug des troupes étrangères. Le duc de Richelieu, dont la généreuse activité ne perdait pas une occasion de servir son pays, présenta, le 3 octobre 1816, au tsar, auprès de qui il était *persona grata*, un mémoire contenant une réclamation du roi Louis XVIII, relative à la diminution du chiffre de l'armée d'occupation. Alexandre I^{er} vit là un moyen de faire triompher ses idées et appuya chaudement les prétentions françaises à Vienne. L'intervention du tsar aboutit à un heureux résultat pour notre pays et par traité du 10 février 1817 (1) les quatre puissances alliées consentirent à la réduction du chiffre des troupes et proportionnellement des charges. On conclut à une diminution de 30.000 hommes à dater du 1^{er} avril, proportionnée à la force de chaque corps d'armée, soit de 1/5^e sur chaque corps, et les rations fournies par le gouvernement français étaient ramenées de 200.000 à 160.000.

D'autre part, les propositions du tsar eurent un autre écho en France : avant de songer à réorganiser, la charte des Bourbons (art. 1^{er}) avait aboli la conscription ; on dispersait l'armée impériale, « instrument d'une ambition personnelle et déréglée » : l'ordonnance du 16 juillet 1815 avait prescrit la formation de

(1) F. de Martens, *op. cit.*, t. IV, p. 41.

86 légions d'infanterie et de quelques régiments d'artillerie et de cavalerie (1).

Ces premières mesures étaient sans doute inspirées moins par le désir de limiter les armements que par celui de se débarrasser d'un foyer de réaction, l'armée impériale.

Mais la loi du 10 mars 1818, la loi militaire Gouvion Saint-Cyr, prévoit que le complet de l'armée ne devra excéder 240.000 hommes et le contingent annuel 40.000 hommes (art. 5). Ce principe subsiste encore dans la loi du 9 juin 1824, qui, cependant, porte à 60.000 hommes le chiffre du contingent annuel. Peut-être ces mesures n'ont-elles pas été directement la conséquence des propositions du tsar : d'autres motifs que celui de complaire à la cour de Saint-Pétersbourg pouvaient déterminer le gouvernement de Louis XVIII à agir ainsi : quoi qu'il en soit, il n'en est pas moins curieux de remarquer cette coïncidence.

Enfin, la Russie elle-même eut l'occasion de faire un premier pas vers la réduction des armements dans le courant de l'année 1817. L'Espagne, qui procédait à des armements maritimes, demanda à Saint-Pétersbourg l'autorisation de faire construire plusieurs navires sur les chantiers russes. L'empereur, dont les bonnes dispositions pour l'Espagne étaient manifestes, répondit cependant que les difficultés qu'il présentait ren-

(1) *Cours de droit administratif* (Doctorat) de M. Marc Sauzet, Faculté de Droit de Paris, 1907-1908.

daît impossible ce projet. Pourtant, il proposa un moyen terme et fit savoir qu'une cession de vaisseaux contre une compensation pécuniaire proportionnée à leur valeur semblait répondre aux intentions du roi d'Espagne (1). La Russie lui vendit donc cinq vaisseaux de ligne et trois frégates.

Mais toute cette affaire fut vue en Angleterre d'un très mauvais œil ; on y vit une intervention déguisée de la Russie dans les affaires de l'Espagne et de ses colonies d'Amérique alors révoltées.

Tel fut le sort des propositions pacifiques d'Alexandre I^{er} : il avait échafaudé bien des projets, mais qui restèrent à l'état de rêve ; si l'on en croit Metternich, qui dit que tout en lui était superficiel, « il a tout remué, il n'a rien bâti » (2). A vrai dire, cette oraison funèbre que faisait de lui le chancelier autrichien, est quelque peu sévère ; la France ne peut oublier que c'est à son intervention qu'elle a dû d'être délivrée plus tôt de l'armée d'occupation des alliés et surtout qu'il défendit son territoire au traité de Paris contre les convoitises des autres souverains composant la Sainte Alliance.

Mais sa proposition de réduction des armements manquait, comme d'autres, des qualités indispensables à la prise en considération de l'idée même. On pouvait lui attribuer des motifs égoïstes, le budget

(1) Dépêche au comte Liéven, 12 septembre 1817.

(2) Metternich. *Mémoires*, t. IV, p. 276.

russe était lourdement chargé à cette époque par les dépenses militaires (1). D'autre part, les pourparlers ne furent pas assez généralisés ; en ne s'adressant qu'à quelques puissances, surtout à l'Angleterre, celles-ci pouvaient croire les projets du tsar seulement dirigés contre elles seules, et partant, les accueillir avec défiance.

En outre, les propositions de désarmement partiel n'étaient pas accompagnées d'un programme, ni surtout de l'offre de la réunion d'une conférence, ce qui permettait de mettre en doute leur sincérité.

Quoi qu'il en soit, elles n'en n'ont pas moins un intérêt historique intéressant, et elles n'avaient pas jusqu'ici été mises assez en valeur ; elles constituent en effet un précédent glorieux pour la Russie, dont le tsar Nicolas II tiendra, en 1899, à reprendre les traditions pacifiques.

(1) Il était de 400 millions dont 300 affectés à l'armée et à la marine. (Rapport du comte de la Moussaye, chargé d'affaires de France à St-Petersbourg), cité par F. de Martens, *op. cit.*, t. XIV, p. 361.

CHAPITRE IV

DEUX TENTATIVES DE NAPOLÉON III
1863 ET 1870.

Le maintien à tout prix de la paix a été, durant toute la monarchie de Juillet, une des idées maîtresses de la politique française, et une des raisons qui valurent une certaine popularité à son gouvernement dans les classes moyennes. Comme la nécessité d'une forte armée n'apparaissait pas immédiatement et que les ressources pécuniaires amenées par une réduction dans les budgets militaires auraient trouvé une utilisation certaine pour réaliser de grands travaux projetés et favoriser l'essor industriel du pays, on en vint à considérer une fois de plus, la possibilité d'une entente sur la question ; assez peu sérieusement, d'ailleurs, le problème fut envisagé au cours des conférences qui se tin-

rent à Paris en 1831 entre les ambassadeurs de la France, de l'Angleterre, de l'Autriche de la Russie et de la Prusse.

Le protocole final qu'ils rédigèrent contient le passage suivant, où l'on remarque un désir évident d'entente :

« Les soussignés, dans le but d'affermir la paix générale et de soulager les peuples du fardeau des armements extraordinaires qui leur sont imposés, ont reconnu avec une vive satisfaction, après un examen attentif de la situation actuelle de l'Europe, que les rapports d'union et de bonne harmonie heureusement établis entre les puissances et basés sur l'indépendance des Etats, ainsi que sur le principe inaltérable du maintien des traités, rendent aujourd'hui possible l'adoption d'une mesure qui forme l'objet des vœux les plus ardents de leurs gouvernements, celle d'un désarmement général » (1).

Le fait de conclure ainsi montre qu'en dépit de leur déclaration, l'examen de la situation européenne n'avait pas été bien attentif, et celui de la question pour laquelle ces gouvernements formaient « les vœux les plus ardents » ne leur avait pas révélé tout ce que ce désir d'arriver à un désarmement général avait de platonique, formulé d'une façon aussi peu précise. L'étude de la question ne fut, d'ailleurs, jamais reprise, et les

(1) Arthur Desjardins. « Le Désarmement ». *Revue des Deux-Mondes*, 15 oct. 1898.

diplomates, sans pousser plus à fond leur projet, s'en tinrent à cette peu compromettante déclaration.

Avec Napoléon III, le problème va passer de l'ordre des idées dans celui des faits : deux tentatives de réalisations seront essayées par sa politique aventureuse, à deux moments critiques de son règne : en 1863, aux débuts de l'empire libéral, en 1870, à la veille de la catastrophe.

A vrai dire, elles n'eurent, croyons-nous, jamais d'autre signification dans l'esprit de l'Empereur et de ses ministres, que celle de moyens de diversion, moyens même un peu désespérés, aussi ne faut-il pas s'étonner qu'elles aient abouti l'une et l'autre à un échec complet.

Quand on étudie la politique extérieure du second empire on est frappé par la constatation de l'absence de toute idée maîtresse, de toute ligne de conduite générale.

L'empereur est son propre ministre des affaires étrangères et dès les débuts de son règne, il fait servir la politique extérieure à la mise en pratique des rêveries écloses dans son cerveau hanté de chimériques projets. Son origine, son éducation philosophique et sentimentale en Allemagne et en Italie, sa jeunesse errante, ses aventures de condottière mystérieux et quelque peu carbonaro, tels sont autant de faits qui aident à comprendre le caractère de ce « doux entêté ». Ce « souverain complotant », comme l'appelait Palmerston ne révélait

à personne les projets qu'il poursuivait ; et ce côté mystérieux de la politique impériale déconcertait et faisait naître de la méfiance au premier abord, chez ses adversaires.

Mais Bismarck et Cavour, après un premier moment d'intimidation, ne furent pas longs à percer à jour ce monarque amateur d'utopies, qui, se méprenant aux réalités pour s'enfoncer davantage dans ses rêves philanthropiques, et tout en l'amusant, se servirent de lui pour la réalisation de leurs plans à eux, plus pratiques et plus vivants.

Rien d'étonnant dans ces conditions, que Napoléon III ait envisagé l'idéal d'une paix perpétuelle et ait tenté de la faire régner en Europe. « L'Empire c'est la paix » déclare-t-il dès le discours de Bordeaux (1) « malheur à celui qui le premier donnera en Europe le signal d'une collision dont les conséquences seraient incalculables. » Mais par une ironie cruelle du destin, l'Empire ce fut la guerre, et les malédictions qu'il déchaînait sur le premier fauteur de conflits devaient, trois ans plus tard, retomber en partie sur lui (2).

(1) 9 octobre 1852.

(2) L'Empereur semblait pourtant décidé à mettre en pratique son programme pacifique : dès l'ouverture de la session législative de 1853 il annonça une réduction de 20.000 h. de l'armée, déjà réduite de 30.000 l'année précédente. (De la Gorce. *Hist. du Second Empire*, t. I, p. 131).

C'est encore une caractéristique de la politique impériale qu'elle fut toujours dirigée à contresens : belliqueuse en temps de paix, elle redevenait brusquement pacifique à outrance en temps de crise, dès que l'Europe inquiète de ses projets guerriers commençait à s'agiter.

La situation vers la fin de l'année 1863 était d'ailleurs un sujet de perpétuelles inquiétudes pour les cabinets européens. L'Italie venait de prendre son essor et s'organisait, ce qui faisait craindre la possibilité de nouveaux conflits, internes, à Rome, et avec l'étranger vers Trieste. La Pologne révoltée menaçait de provoquer une conflagration Européenne : le malaise était général. Napoléon III, dont les plans de pacification étaient basés sur un remaniement général européen, crut ce moment venu pour faire connaître enfin ses projets et tenter de les faire adopter.

Ce moment était peut-être mal choisi, et un autre eut sans doute attendu.

Mais, comme le remarquait déjà Bismarck en 1855 (1) « il a précisément envie de faire des choses « inattendues ; c'est une sorte de maladie que l'Impé-
« ratrice entretient journellement. Un vieux diplomate
« français, qui ne s'émeut pas facilement, me disait
« naguère : Cet homme va nous perdre ; il finira

(1) *Correspondance diplomatique de M. de Bismarck*, t. II, p. 12. Lettre particulière du 13 avril 1855.

« par faire sauter la France pour un de ces caprices
« que l'Impératrice lui débite à son déjeuner... ».

D'autre part ce n'était pas seulement le désir de faire régner la paix en Europe qui lui dictait ses projets : il avait vu dans les résistances de l'Autriche au milieu de la guerre de Crimée, et dans la situation polonaise une occasion de réaliser ses rêves en faveur des races et des nations : punir l'Autriche en émancipant l'Allemagne, la Pologne et l'Italie était encore une des grandes idées du règne (1).

Remarquons encore que d'autres raisons, d'ordre plus pratique militaient en faveur d'une limitation d'armements : c'était d'abord l'état d'épuisement de la France causé par d'incessantes campagnes, Crimée, Italie, Chine, Cochinchine, Syrie, Algérie, Mexique, le Mexique notamment où malgré les succès de Bazaine l'empereur sentait le gouffre se creuser davantage à chaque pas, toutes ces campagnes pour lesquelles chaque année exigeait de nouveaux efforts, en hommes, en matériel, en argent, et qui vidaient nos casernes, nos magasins, et le Trésor. De plus l'Europe, méfiante, jalouse et inquiète de ces entreprises continues se détournait de la France, se concertait et la laissant isolée, se préparait à tout hasard à intervenir si la politique aventureuse des Tuileries devenait insupportable.

(1) Cf. Em. Bourgeois. *Manuel de Politique Etrangère*, t. III, p. 407.

Ainsi, à la fois, parce qu'une telle proposition cadrerait avec ses goûts et ses projets de philanthrope rêveur, et conciliait l'idée de paix perpétuelle avec le principe des nationalités, persuadé qu'elle était dictée aussi en partie par les nécessités du moment, Napoléon III se décida à convier l'Europe à un congrès où seraient élucidées les questions qui lui tenaient à cœur.

Le terrain lui avait paru favorable, — il l'avait tâté en 1862, en proposant à Cobden de recommander une entente franco-anglaise au sujet des vaisseaux que ces pays devaient entretenir : restait le choix du prétexte.

Il fut vite trouvé. Dans son discours du Trône, qu'il prononçait chaque année dans la grande salle du Louvre à l'occasion de l'ouverture de la session législative, le 5 novembre 1863, l'empereur, après un exposé de la situation intérieure, envisagea la question polonaise « qui touchait aux plus graves intérêts européens » et proposa la réunion d'un Congrès où « les amours-propres et les résistances disparaîtraient devant un « arbitrage suprême ».

La question devait s'élargir d'ailleurs devant le tribunal européen : « La Russie l'a déjà déclaré : des conférences où toutes les autres questions qui agitent l'Europe seraient débattues ne blesseraient en rien sa dignité. » Et l'empereur entra alors dans le cœur du sujet :

« La rivalité jalouse des grandes puissances empê-
« chera-t-elle sans cesse les progrès de la civilisa-
« tion ? »

« Entretiendrons-nous toujours de mutuelles dé-
« fiances par des armements exagérés ? »

« Les ressources les plus précieuses doivent-elles in-
« définiment s'épuiser dans un Etat qui n'est ni la
« paix avec sa sécurité, ni la guerre avec ses chances
« heureuses ? »

« Cet appel, j'aime à le croire, sera entendu de tous ;
« un refus ferait supposer de secrets projets qui redou-
« tent le grand jour ; mais quand même la proposi-
« tion ne serait pas unanimement agréée, elle aurait
« l'immense avantage d'avoir signalé à l'Europe
« où est le danger, où est le salut » (1).

L'impression causée en France et à l'étranger fut profonde et dans l'ensemble favorable, mais ne dura pas. La plupart des journaux parisiens commentèrent le lendemain en termes flatteurs et pleins d'espérance les paroles pacifiques de Napoléon III. D'autres émettaient des appréciations diverses : « manœuvre habile » — « seul expédient qui peut sauver la paix de l'Europe » — « chimère » germes de complications nouvelles venant s'ajouter à tant de difficultés (2). A l'étranger la note était aussi favorable mais sceptique. Les journaux anglais donnaient des commentaires réservés : « consentir

(1) *Le Moniteur* du 6 novembre 1863.

(2) *Annuaire des Deux-Mondes*, 1863, p. 38.

« à ce plan serait donner une preuve d'honnêteté politique » (1). — « La proposition de Sa Majesté est aussi chevaleresque et aussi difficile que la médiation deux fois refusée entre les belligérants d'Amérique » (2). *Le Daily Télégraph* faisait entendre la même voix. A Vienne, l'impression était semblable : « L'espérance d'un changement pareil est presque trop belle et nous ne pouvons chasser le doute dont elle est accompagnée... » (3). *La Wiener Presse* était plus optimiste. A Madrid *La Epoca* (4) fait entendre des paroles prophétiques : « Ce n'est qu'un ajournement des projets guerriers : la lutte n'est que remise, elle éclatera infailliblement... »

Mais le discours du Trône n'était que l'annonce au public de la proposition impériale : dès la veille en effet des circulaires conçues de façon uniforme avaient été adressées aux cours européennes par le cabinet des Tuileries.

Elles contenaient les mêmes idées que le discours impérial révélait le lendemain ; la proposition de Congrès européen y était cependant le morceau principal et on y appuyait moins sur l'idée de désarmement.

« N'attendons pas, y disait l'empereur, pour prendre un parti, que des événements soudains et irrésis-

(1) *The Times* du 7 novembre.

(2) *The Sun* du 7 novembre.

(3) *Der Botschafter* du 7 novembre.

(4) Du 6 novembre.

« tibles troublent notre jugement et nous entraînent
« malgré nous dans des directions contraires » (1).

Le programme y était quelque peu ambitieusement
exposé en deux lignes :

« Je viens vous proposer de régler le présent et
« d'assurer l'avenir dans un congrès ... ».

La généralité et le peu de précision d'un tel programme n'aurait pas dû effrayer l'Europe. Cependant dès que l'on sut que l'Empereur ne s'était pas contenté de paroles en l'air et avait convoqué l'Europe à examiner ses propositions, le monde des chancelleries s'émut, le « Morning Post » (2) se faisait en ces termes l'écho des impressions anglaises :

« L'Empereur, disait-il, a adressé au gouverne-
« ment de la Reine une lettre autographe le conviant à
« un congrès européen destiné à régler le passé, mo-
« difier le présent et organiser aussi l'avenir. »

« Le projet de désarmement sera apprécié par tous
« les ministres des finances. »

« Mais qui commencera et comment se mettre d'ac-
« cord sur les propositions et les limites de ce désar-
« mement ? »

L'organe anglais après avoir soulevé ces objections, pose tout de suite une question personnelle à l'Angleterre.

(1) *Annuaire des Deux-Mondes*, 1863, p. 954.

(2) Du 9 novembre.

« Quelles limites assignera-t-on à notre supériorité maritime ? »

Puis il fait ressortir plusieurs points délicats qui devaient être à son avis, la pierre d'achoppement de tels projets :

« Si on ne l'interdit pas, un canon ou un navire d'un nouveau modèle ne peut-il pas rendre tout à coup inutile tout le vieux matériel d'une puissance rivale et violer ainsi par le fait, la convention de désarmement ? »

La conclusion restait sceptique :

« C'est trop beau pour être vrai. »

Les réponses des divers gouvernements parvinrent peu à peu au gouvernement impérial. La première, celle de l'Angleterre, était nettement défavorable, pour ne pas dire hostile ; Lord Russell y relevait une absolue impossibilité d'arriver à un résultat pratique et terminait en ces mots :

« Le Gouvernement de la Reine ressentirait plus d'appréhension que de confiance de la réunion d'un congrès sans but défini » (1).

C'était faire brutalement sentir en France qu'on ne pouvait prendre au sérieux la proposition impériale, et relever du même coup son défaut le plus grand, le manque d'un programme nettement déterminé.

Drouin de Lhuys répondit le 23 novembre à Lord

(1) *Annuaire des Deux-Mondes*, 1863, p. 38.

Russell et témoigne de l'impartialité sincère de l'Empereur :

« Devrait-on enfin renoncer, « disait-il », sans avoir « essayé de nouvelles tentatives de conciliation, à l'es-
« poir d'alléger pour les peuples le fardeau d'arme-
« ments excessifs ? »

Mais c'était en vain que le ministre des affaires étrangères tentait de faire revenir l'Angleterre sur sa décision qui avait été une première fois irrémédiablement prise, car deux jours après, courrier par courrier, Lord Russell transmettait le refus définitif de son gouvernement.

De plus en renouvelant dans cette dépêche du 25 novembre, les explications déjà données, le gouvernement anglais formulait ce refus de la façon la plus blessante, car cette dépêche n'était plus adressée au ministre français mais à Lord Cowley ambassadeur britannique à Paris, si bien que le gouvernement français n'eut connaissance que par la voie de la presse, d'une réponse qui était en outre conçue dans les termes les plus vifs (1).

La confédération germanique acceptait en principe la proposition de congrès, mais en se basant uniquement sur les traités de 1815. Bismarck commença même par feindre un grand enthousiasme : il disait à M. de Talleyrand : « Si j'étais le roi de Prusse, je
« vous dirais tout de suite j'accepte » (2). Malheureu-

(1) De La Gorce. *Hist. du Sec. Emp.*, t. IV, p. 475.

(2) Alb. Pingaud. *Revue de Paris* du 15 mai 1899, p. 275.

sement il n'était pas roi de Prusse et ce dernier, après cette platonique acceptation de son ministre, demandait à procéder à un échange de vues complémentaires. D'ailleurs en dépit des protestations pacifiques de Bismarck, la Prusse qui venait de porter de 40 à 63.000 hommes le chiffre de son contingent annuel en 1860, n'était guère disposée à abandonner son programme militaire. De ce côté-ci, c'était encore un échec.

De même en Autriche ; celle-ci demandait à réserver la question vitale de la Vénétie. La Russie, tout en exprimant son désir de « substituer des relations de confiance et de concorde à l'état de paix armée qui pesait si lourdement sur les peuples » demandait de préciser les points sur lesquels porterait la discussion et réservait, elle aussi, la question polonaise.

Seule l'Italie, à raison de la protestation implicite contre les décrets de 1815 que contenait la proposition impériale, manifesta quelque enthousiasme ; elle avait avec elle la plupart des petits Etats, qui ont de tout temps, été partisans de la limitation des armements, tant à cause des charges qui pourraient leur être enlevées qu'à raison de l'affaiblissement qui en résulterait pour leurs voisins plus puissants. La Suède, l'Espagne, la Grèce, et la Suisse adhéraient donc sans réserve.

Citons avec eux la Papauté, à qui une convocation avait été adressée, et qui, faute de mieux, promettait son entier concours moral.

Quoi qu'il en fut, cela ne suffisait pas et le gouvernement de Napoléon III ne s'en aperçut pas moins de l'échec de sa tentative. Deux mois après en effet la question était enterrée, malgré une seconde tentative de Drouin de Lhuys du 8 décembre 1863 proposant cette fois un congrès restreint et qui n'eut pas plus de succès que la première.

A vrai dire, un tel échec n'a rien pour surprendre le projet contenait en lui-même d'abord assez de germes de mort, et eût-il vu la lumière que le milieu dans lequel il se serait développé lui eût été néfaste.

Le projet de l'empereur n'avait qu'un tort, mais énorme, semble-t-il, celui d'être le produit de son cerveau de doux rêveur. Les moindres défauts qu'on y puisse relever sont tout d'abord son manque de précision : qu'on prenne le discours impérial ou la circulaire, qu'y trouve-t-on ? de belles périodes pompeuses et humanitaires vantant les avantages du désarmement complet et volontaire, paraphrase élégante d'un thème connu, rebattu et cent fois abandonné comme impraticable. Mais la précision des idées, le but à atteindre, les moyens pour y arriver, voilà tout ce qui y manque. Cette absence de programme bien défini, — comme l'Angleterre l'avait fait remarquer — était la pierre d'achoppement des propositions impériales. Dans ce congrès projeté, quelles questions sont posées ? Toutes, si l'on s'en tient au seul programme que contienne la circulaire impériale, et qui tient en deux

lignes, mais où l'on peut tout lire : régler le passé, modifier le présent et organiser l'avenir. A moins de n'y voir que de vains mots, émanés d'un esprit utopique, auquel cas il était parfaitement inoffensif, un tel programme proclamé sur les marches de son trône par un souverain puissant était, politiquement parlant, singulièrement imprudent, et, à juste titre devenait un sujet d'étonnement et d'alarmes pour les Etats de l'Europe. Car il pouvait laisser planer toutes les inquiétudes : toutes les ambitions, tous les projets les plus dangereux, tous les démembrements, tous les remaniements territoriaux pouvaient y trouver place, et ayant implicitement accepté la discussion sur ces bases colossalement larges, les souverains d'Europe se seraient pour ainsi dire liés les mains d'avance et condamnés à se voir spolier, amoindrir, neutraliser, anéantir, en vertu d'idées vagues de paix perpétuelle et de désarmement qui pouvaient cacher le bon plaisir du souverain assez fort pour imposer sa volonté en Europe.

Aussi que voyons-nous : les rares puissances qui acceptent l'idée du congrès, font-elles chacune les réserves les plus expresses : on ne discutera pas la question polonaise, dit la Russie. Pas plus que la question vénétienne, répond l'Autriche. Et ce sont autant d'adversaires qui se déclarent.

Touchant la proposition de désarmement partiel ou

de limitation d'armements, le vague n'était pas moins général.

L'Empereur avait-il en vue un désarmement total universel ou une simple réduction des armements, ou encore seulement un temps d'arrêt dans la progression militaire ? Rien de tout cela n'était précisé. Chacun pouvait y voir ce qui lui plaisait. Et en admettant même que ces points eussent été élucidés, les gouvernements auraient pu multiplier les points d'interrogation et chercher les moyens d'arriver au but demandé. De plus, et c'est une cause générale d'échec de toutes les propositions analogues, les puissances se figurent que pour qu'un État propose un arrêt dans la marche des armements c'est uniquement pour des motifs purement égoïstes ; ils croient que si l'on propose une limitation des effectifs, c'est qu'on craint l'accroissement d'effectifs des voisins ; si l'on demande un maximum aux budgets militaires, c'est que le sien est devenu trop lourd à porter.

C'est ainsi qu'en 1863 l'Angleterre commença à se demander si le désarmement que patronait la France n'était pas dirigé contre sa suprématie navale ; l'Allemagne contre ses préparatifs militaires, la Russie, contre ses aspirations en Pologne. Par défiance tous refusèrent.

D'autre part le moment était aussi mal choisi que possible pour convier l'Europe à désarmer ; l'Italie qui venait de conquérir son droit à l'existence entendait

bien le défendre et même au besoin s'agrandir avec Rome ; l'Autriche, qui pensait encore ses plaies, ne pouvait songer si vite à abandonner tout espoir de revanche sans perdre sa dignité et son honneur ; la Russie, qui se trouvait aux prises avec la Pologne, avait le plus grand besoin de toutes ses forces et tenait sa poudre sèche au cas où l'Europe aurait gêné ses projets ; quant au gouvernement Prussien qui poursuivait avec tenacité son plan, qui avait eu assez de mal à faire passer son budget militaire de 1863 et n'y était arrivé que grâce aux efforts de Bismarck aux Chambres prussiennes (1), il ne pouvait être question pour lui de revenir en arrière.

Partout la proposition de Napoléon III se heurtait à des impossibilités et il n'y avait aucune chance de la voir aboutir à un résultat.

Pourtant en France l'étude de la question ne fut pas tout à fait abandonnée. S'il semble que l'Empereur ait renoncé à son plan, s'il procède à des armements (2)

(1) Le premier discours de Bismarck, qui venait d'être nommé président du Conseil et ministre des Affaires Etrangères fut pour soutenir un projet de loi de finances pour 1863 et dans lequel les dépenses militaires étaient discutées par les Pairs. « Vous profitez de votre droit de vote sur la fixation du budget », disait-il « pour prendre une résolution tout à fait impossible dans l'exécution si on ne veut pas désarmer la Prusse et considérer comme perdues les sommes employées jusqu'ici à la réorganisation de l'armée ». (*Discours de M. le comte de Bismarck*, t. I, p. 11 et 21).

(2) En octobre 1866, Napoléon III écrit au maréchal Randon,

l'idée fut reprise en 1867 après le succès des conférences de Londres, mais vite abandonnée.

Cependant la façon dont les armements autrichiens en 1866 avaient été interprétés par le gouvernement prussien pouvait donner à réfléchir : Une circulaire de Bismarck du 24 mars 1866 visait les achats de chevaux, rappels d'hommes en congé, nominations de chirurgiens militaires, mesures prises pour le transport sur les lignes ferrées, réunion en Bohême de régiments galiciens, moraviens ou hongrois, tout cela fut interprété par Bismarck comme autant de provocations (1).

L'Autriche fit proposer un désarmement des corps de la frontière nord-ouest, ce qui fut jugé dérisoire par Bismarck qui conclut en ces termes : la Prusse ne poursuivra son propre désarmement que si l'Autriche remplaçait, dans toute l'étendue de l'Empire, ses forces sur le pied de paix (2).

L'Autriche ne voulut pas consentir à une proposition qu'elle jugea inacceptable et ce fut la rupture des pourparlers.

Une telle éventualité pouvait être considérée en France, aussi n'est-il pas surprenant de voir que l'idée de limiter les armements européens ait été reprise tout

ministre de la guerre, qu'il lui paraît indispensable de prendre les mesures nécessaires pour mettre les forces de la France à la hauteur de celles de ses voisins et réclame une armée de 800.000 hommes avec une réserve de 400.000 hommes. (M. Sauzet à son cours).

(1) De La Gorce, *op. cit.*, t. IV, p. 594.

(2) Circulaire du 30 avril 1866.

au début de l'année 1870 par le nouveau ministre des affaires étrangères, le Comte Daru.

La situation était assez différente de celle qui existait en 1863 : les inquiétudes du gouvernement impérial avait trait, quant à la situation extérieure, aux menées de la Prusse qu'il devinait dirigées contre la France, et les ministres du 2 janvier pensèrent trouver dans la proposition d'un désarmement partiel un moyen de détourner l'orage qu'ils sentaient s'approcher ou du moins d'en atténuer les effets. Moyen désespéré s'il en fut, car on ne pouvait se dissimuler à Paris le peu de chances qu'offrait un tel projet d'aboutir à un résultat utile ; quoi qu'il en soit, les dispositions du nouveau ministère étaient des plus pacifiques : le programme que s'était tracé le comte Daru à son entrée au ministère débute par ces mots :

« Je veux la paix, la France la désire... » quelques lignes plus loin, envisageant la situation européenne il disait :

« En Prusse, M. de Bismarck paraît vouloir la paix, ce qui l'honore : de la réserve de ce côté » (1).

Il semble donc que le ministère de M. Emile Ollivier ait voulu donner à l'Europe un gage de modérations, mais qu'il ne se soit pas dissimulé les difficultés d'une semblable tâche : on n'ignorait pas ce qu'était en Prusse et pour Bismarck l'armée : une institution

(1) Papiers inédits de M. le comte Daru. De La Gorce, *op. cit.*, t. VI, p. 175.

sacrée pour la première, un outil universel pour le second.

« Ce n'est pas un pays qui a une armée, c'est une armée qui a un pays », dira quelques jours plus tard le colonel Stoffel (1) et ce mot est d'une exactitude merveilleuse. On pensait qu'à Berlin la proposition n'avait aussi qu'une chance minime d'être acceptée, mais en raison du profit immense de l'œuvre, si elle réussissait, et du témoignage qu'elle serait, au cas plus vraisemblable d'un échec, des vues pacifiques de la France, on résolut de la tenter.

Pour donner à la démarche un caractère moins personnel, on résolut de s'adresser à la Prusse de façon indirecte ; l'Angleterre dont les bonnes grâces nous étaient acquises, parut propre à remplir le rôle d'intermédiaire, et le 24 janvier le comte Daru s'adressait à Lord Lyons, ambassadeur d'Angleterre à Paris, ainsi qu'au marquis De La Valette, notre représentant à Londres en les priant de pressentir Lord Clarendon, ministre des affaires étrangères du cabinet Gladstone et de lui demander s'il ne consentirait pas à servir à Berlin « d'honnête courtier » de propositions soit de réduction, soit de limitations d'armements.

Lord Clarendon, qui avait contribué au traité de Paris et aurait désiré substituer les règles du droit aux abus de la force dans les rapports internationaux, avait

(1) Colonel Stoffel, *Rapport à l'empereur*, de Berlin, 28 février 1870.

d'ailleurs dès le mois de septembre 1869 éprouvé les dispositions du gouvernement prussien, sans doute sur le désir du cabinet français. En effet Lord Loftus, ambassadeur d'Angleterre à Berlin, se trouvant à Babelsberg au cours du mois de septembre 1869 avait une conversation avec le roi Guillaume roulant sur la situation européenne : le roi faisant part du calme qui régnait alors, le ministre saisit l'occasion de lui demander si ce ne serait pas l'heure « d'alléger les charges qui pèsent sur les budgets, compromettent la paix, paralysent l'agriculture et l'industrie ? » A ces paroles le visage du roi se rembrunit : « Ces considérations sont vraies, répliqua-t-il avec embarras, « mais quelle peut être la solution pratique ? »

Lord Loftus proposa soit un abaissement des contingents soit un engagement international fixant un maximum des budgets. « Toutes ces combinaisons sont « incompatibles avec notre système militaire ; — je ne vois pas de moyen pratique ... » Et ce fut tout (1).

Cette conversation évidemment connue à Paris, ne devait pas contribuer à y faire croire au succès des propositions nouvelles ; mais comme nous l'avons dit plus haut, on ne voulait y voir qu'un moyen presque désespéré et le seul but poursuivi en réalité était de ne pas obtenir de Bismarck un refus brutal : le seul fait de

(1) Lord Loftus : *Diplomatic reminiscences*. De La Gorce, *op. cit.*, t. IV, p. 179.

feindre de se prêter à un échange de vues eût suffi au comte Daru.

Celui-ci avait d'ailleurs lui-même fait reconnaître le terrain par notre ambassadeur : le 14 janvier, M. Benedetti mandait au comte Daru que la solidité de l'armée prussienne était une garantie nécessaire pour le maintien de l'autorité royale :

« M. de Bismarck me le déclarait sans détour pour
« ce qui concerne la question militaire, dans notre
« dernier entretien, après m'avoir demandé si, comme
« les journaux l'ont annoncé, l'intention du gouverne-
« ment de l'empereur était de réduire de 25.000 hom-
« mes le contingent de cette année ... (1).

Ainsi le gouvernement impérial consentait éventuellement à faire les premiers pas.

Le comte Daru demande encore :

« Que pensez-vous que puisse faire M. de Bismarck
« s'il se trouve en présence d'une sérieuse aspiration
« allemande pour un désarmement ? »

Et le comte Benedetti répondait :

« Le roi sera encore plus intraitable que son minis-
« tre, et tous deux préféreront recommencer la lutte
« qu'ils ont soutenue avant la dernière guerre dans
« des conditions bien moins avantageuses que celles
« où ils se trouvent placés aujourd'hui » (2).

Cependant il laissait entrevoir que l'année 1871 était

(1) Benedetti. *Ma Mission en Prusse*, p. 284.

(2) Benedetti, *op. cit.*, p. 290, lettre du 25 février 1870.

la fin de la période de cinq ans pour laquelle était voté le budget prussien, et au cas où le Parlement aurait voté de sensibles réductions constituant une sorte de désarmement, on pourrait envisager la situation comme meilleure.

Telles étaient les dispositions des divers côtés lorsque Lord Clarendon fit communiquer à Bismarck une lettre émanant du gouvernement britannique et où étaient exposées les vues pacifiques de la France et de l'Angleterre, et le désir qu'avaient des pays d'arriver à un accord avec la Prusse pour limiter les charges militaires.

Bismarck ne se méprit pas au sens et à la provenance d'une telle proposition ; il répondit, officieusement d'abord, par une fin de non-recevoir qui assurait cependant l'Angleterre « que la Prusse n'était pas une nation conquérante » (1). Il refusait même de communiquer la lettre au roi, tant il connaissait ses dispositions. Quant à la réponse officielle qui parvint quelques jours après, elle était semblable : refus catégorique basé sur l'état de l'Europe qui commandait une stricte défensive à la Prusse et constatait d'ailleurs que la France, l'Autriche et la Russie avaient des effectifs de paix supérieurs aux siens.

Le 13 février, le comte Daru insistait encore auprès de Lord Clarendon : il annonçait une prochaine dimi-

(1) Alb. Pingaud. « Napoléon III et le Désarmement ». *Revue de Paris*, 15 mai 1899.

nution de 10.000 hommes sur le contingent de 1870 en France, l'échec fut le même et le comte Benedetti le constatait en ces termes :

« J'ai appris que mon collègue d'Angleterre a tout récemment touché avec M. de Bismarck la question du désarmement et je crois pouvoir vous assurer que le chancelier s'est exprimé de manière à ne laisser aucun doute sur l'inutilité des efforts qu'on pourrait tenter à Berlin à cet égard » (1).

Le gouvernement impérial n'insista pas : cette seconde tentative de limitation d'armements était pour la politique française, un moyen pour ainsi dire désespéré, et destiné par la force des choses à ne pas aboutir (2).

Comment la Prusse se serait-elle laissée prendre à un piège aussi grossier : une telle proposition, ainsi localisée, ne s'adressant qu'au gouvernement prussien, devait aux yeux de tous, sembler destinée à enrayer les armements prussiens, et le gouvernement du roi Guillaume aurait été vraiment trop naïf d'abandonner les efforts poursuivis depuis près de dix années, en vue du grand projet de l'unité allemande.

Il eût été encore possible d'envisager le succès de la première proposition impériale de 1863 : adressée à

(1) Benedetti, *op. cit.*, p. 295. Lettre du 8 mars 1870.

(2) Cependant le gouvernement anglais ne désespéra pas et continua, seul, des négociations, restées vaines, jusqu'en avril 1870.

tous les souverains européens, par l'empereur des Français, rendue publique et commentée par la presse de tous les pays, elle contraste singulièrement avec la timide proposition de 1870 : ce n'est plus le souverain qui révèle au monde ses larges vues ce sont les diplomates qui négocient en secret : c'est l'Angleterre qui s'entremet pour le compte du cabinet des Tuileries, celui-ci n'osant sans doute proposer trop ouvertement de mettre bas les armes, d'ailleurs ce procédé s'explique par le but même que poursuivait le comte Daru : il ne voulait que reconnaître le terrain et tenter de savoir les vues du gouvernement prussien à cet égard. La correspondance échangée avec le comte Benedetti est significative et s'il était resté au gouvernement impérial quelques doutes, le rapport célèbre du colonel Stoffel, attaché militaire français à Berlin adressé à l'empereur (1) et parvenu quelques jours plus tard, lui eût enlevé toutes ses illusions. Le colonel Stoffel faisait très justement remarquer qu'on se heurtait en quelque sorte à un *non possumus* militaire, une limitation d'armements ayant des chances de réussite que si le roi consentait à changer de fond en comble les institutions nationales.

Il faisait même entrevoir, ainsi qu'on pouvait en

(1) Qui personnellement avait toujours été hostile à la proposition Daru, ainsi qu'en fait foi une lettre adressée par lui le 2 février 1870 au Comte Daru. (De La Gorce, *op. cit.*, t. VI, p. 181).

juger d'après les préliminaires de la guerre de 1866, que nous avons relatés plus haut, le seul où la proposition faite à la Prusse aurait un sens, et qui était celui où le gouvernement qui la présenterait désirerait une rupture.

Cette proposition toute pacifique prenait ainsi le sens inattendu d'un excellent motif de querelle. Et le rapport Stoffel se terminait par un conseil dont l'avenir a prouvé la justesse et dont la mise en pratique eût été d'une absolue nécessité :

« Que la France arme jusqu'aux dents. »

CHAPITRE V

LA QUESTION DES ARMEMENTS DEPUIS LA GUERRE DE 1870 JUSQU'À LA VEILLE DE LA PROPOSITION DU TSAR NICOLAS II :

Après la guerre de 1870 l'Europe s'est transformée en un véritable camp retranché : dès la paix, les peuples préparent la guerre ; de toutes parts les frontières se gardent jalousement ; les législateurs votent l'acclamation les lois de service militaire obligatoire, général et personnel, chacun épie les progrès du voisin, dénombre ses disponibilités en hommes, en canons, en vaisseaux ; l'art militaire s'adapte avec une plasticité étonnante aux progrès considérables des sciences en cette fin du xix^e siècle ; la vapeur, l'électricité, les dernières conquêtes de la chimie sont mises au service de la guerre, et c'est entre les Etats européens une lutte quotidienne pour le fusil le plus perfectionné, le canon le plus pénétrant, le blindage le plus résistant. Et cette

marche ascendante, cette augmentation croissante, ce perfectionnement incessant des armements se trouve bien entendu accompagné d'une élévation proportionnée, souvent même disproportionnée des budgets militaires : en 1875 l'Europe consacra trois milliards et demi à l'entretien de ses effectifs de paix.

Onze ans plus tard, il faut y ajouter un milliard de plus, soit quatre milliards 500 millions, en 1897, après une nouvelle période de 11 années, l'augmentation est cette fois de deux milliards : on dépense alors, toujours pour assurer la paix, six milliards, bientôt portés à huit milliards en 1902 (1).

Des budgets militaires de sept à huit cent millions ne sont par rares en Europe, en temps de paix, alors qu'au plus fort des guerres du premier empire les budgets militaires ne dépassent pas 400 millions ; pour une guerre entre deux grandes puissances européennes il se dépenserait 25 millions par jour environ de chaque côté.

Les effectifs de paix ont passé de 2.600.000 hommes en 1875 à 3.100.000 hommes en 1902, soit une progression se chiffrant par 500.000 soldats de plus.

Et cependant, il n'est pas une période de l'histoire qui ait été marquée par de telles manifestations belliqueuses accompagnées pourtant d'une paix relative, si l'on en excepte les luttes récentes qui virent, il est

(1) Messimy. *La Paix armée*, p. 9.

vrai aux prises des peuples européens, mais avec d'autres extra-européens.

A une autre époque, le seul fait d'armer d'une façon aussi fermement agressive eût pu être à elle seule un *casus belli* et depuis trente-neuf ans, les peuples européens dont les armements sont cependant dirigés les uns contre les autres n'en sont pas encore venus aux mains.

« L'Europe à la paix, mais c'est la paix armée, la « paix avec les charges de la guerre et sans la sécurité » (1).

Cette état normal, cette disproportion évidente entre les budgets militaires, et le chiffre des hommes sous les drapeaux, constituant ce qu'on appelle l'armée active des différents pays d'une part, et de l'autre la paix régnant en Europe, a frappé, dès le début, les hommes politiques et les théoriciens.

Dès 1877, Gambetta, reprenant les procédés du second Empire, chargea Crispi d'aborder avec Bismarck la question de la réduction des armements à Gastein le 17 septembre. Et si l'on en croit Crispi (2) Bismarck se contenta de répondre : « Laissons ce projet aux sociétés des amis de la paix ».

En 1890 Lord Salisbury eût la même intention et fit rédiger un mémoire sur la question. Celui-ci aurait

(1) Seignobos. *Histoire politique de l'Europe contemporaine*.

(2) Crispi. « La conferenza del disarmo ». *Nuova Antologia*, 15 mai 1899.

été, bien que confidentiel, communiqué à Guillaume II et aurait soulevé son enthousiasme, mais cette tentative échoua par suite de l'opposition de la France (1).

Enfin parmi les plus chauds partisans de la guerre le Feld-Maréchal de Molke lui-même se rendait compte de la gravité d'une situation jugée par d'autres sans issue et faisait entendre le 4 décembre 1886 au Reichstag les paroles suivantes :

« L'Europe entière attend sous les armes ; où que
« nous regardions, nous voyons nos voisins de droite et
« de gauche armés et surchargés par un attirail de
« guerre dont le poids est difficile à supporter même
« pour un pays riche ». « Cette situation ne peut se
« prolonger. »

Les théoriciens tenaient le même langage : en 1887 M. de Kamarowski, envisageant dans un article de revue la question du désarmement s'exprimait ainsi :

« Il est plus que temps de s'arrêter et de réfléchir
« sérieusement à la question du désarmement, ce n'est
« pas là une question oiseuse, c'est la question du « *to*
« *be or not to be* » « des Etats européens et même de
« toute notre civilisation en général » (2).

A la même époque, M. Rolin-Jaécquemyns, membre de l'Institut de Droit International fit à cette société la proposition « de préparer lui-même ou de faire préparer par une commission constituée d'office, une

(1) De Lapradelle. *R. G. D. I. P.*, 1899, p. 661.

(2) *R. D. I.*, 1887, p. 481.

adresse aux « gouvernements européens, les conjurant « de restreindre, dans des limites à déterminer conventionnellement, l'effectif de leurs forces militaires » (1).

Malheureusement cette proposition subit un échec de la part de l'Institut de Droit International : plusieurs de ses membres, craignant qu'une telle démarche n'attirât le ridicule sur la société, demandèrent qu'on en fit disparaître toute trace.

De même encore Lorimer, dans ses « Principes de Droit International » suggéra l'idée d'un désarmement proportionnel. Cette idée est aussi celle que préconisa Dudley-Field qui dans son projet de code International, rédigea un article aux termes duquel le nombre de personnes employées en temps de paix aux services militaires d'un pays ne devrait en aucun cas dépasser la proportion de un soldat par mille habitants (2). M. Mérignhac, dans son *Traité de l'arbitrage International*, envisage également la question du désarme-

(1) *R. D. I.*, 1887, p. 130 et sqq.

(2) Il est à remarquer que M. Dudley Field a préconisé une proportion qui aujourd'hui n'est pas dépassée par son propre pays, les Etats-Unis d'Amérique. Ceux-ci n'ont encore aujourd'hui qu'une proportion de 1 soldat par mille habitants, alors que les Etats Européens possèdent en temps de paix, 1 soldat par cent habitants. Les résultats d'un tel système sont faciles à apprécier : en 1903 les Etats-Unis d'Amérique ont eu un excédent budgétaire de 500 millions de francs, chose inconnue depuis longtemps de l'autre côté de l'Atlantique !

ment ; pour lui on ne pourra commencer à la discuter sérieusement qu'après avoir élucidé et tranché les causes de conflit, qu'il énumère : question Alsacienne-Lorraine, question d'Orient.

Durant cette période l'opinion publique fut remuée par de nombreux livres, et brochures, émanant de diverses sociétés de la paix ; en 1891 fut fondé à Berne un bureau international, centralisant les efforts des Associations pacifiques des divers pays, mais leurs projets, sont, en général vagues et peu pratiques, et le plus souvent imbus d'esprit de parti.

Cependant les nombreux congrès de la paix et les résolutions qu'ils votèrent en faveur de limitations ou de réductions d'armements, ont eu une assez grande influence tant sur l'opinion publique que sur les gouvernements.

Une première proposition de désarmement fut faite dès le premier novembre 1894 à la conférence de l'Union Interparlementaire à La Haye, mais elle fut retirée avant d'avoir pu être discutée.

Le 19 décembre 1896, un groupe de Députés de la gauche (1) déposèrent sur le bureau de la chambre une proposition ainsi conçue : « La chambre invite le Gouvernement de la République Française à provoquer « une conférence de toutes les nations afin de procéder au désarmement général progressif, organisé,

(1) MM. Dejeants, Sembat, Coutant, Toussaint, Renoult, Vaillant, Faberot, Walter, Bonard, Cf. *R. G. D. I. P.*, 1897, p. 137.

« de telle façon que jusqu'à son accomplissement les « forces générales des nations restent les mêmes. »

La déclaration d'urgence était demandée et fut repoussée sur la demande de M. Méline, président du conseil par 479 voix contre 31.

De semblables motions eurent lieu à l'étranger, notamment devant les Chambres allemande, par M. Bebel, autrichienne, anglaise, belge, et eurent un sort analogue.

Citons également les résolutions du congrès universel de la Paix de 1894 et 1896 et du congrès socialiste de Londres de 1896, qui recommandent le désarmement limité comme le meilleur moyen d'assurer la paix et nous aurons ainsi donné un aperçu rapide du mouvement d'idées européen en faveur de la réduction des armements avant la circulaire russe de 1898 (1).

(1) Citons encore, à la veille de la conférence de 1899, cette déclaration de lord Goschen, premier lord de l'Amirauté du cabinet Salisbury à la Chambre des communes, le 1^{er} mars 1899 : « Nous « sommes prêts à diminuer ou à modifier notre programme de « constructions navales et à nous en tenir à la proposition actuelle. « Nous n'en avons pas pressé le mouvement, nous l'avons subi. « Mais je déclare, au nom du Gouvernement de Sa Majesté, que « si les autres puissances sont disposées à diminuer leurs program- « mes de constructions, nous sommes prêts à entrer avec elles « dans cette voie en modifiant le nôtre. »

SECONDE PARTIE

L'Œuvre des deux Conférences de la Paix

SECTION PREMIÈRE

LA CONFÉRENCE DE 1899

CHAPITRE PREMIER

LES DEUX CIRCULAIRES MOURAVIEFF

C'est à la première Conférence de la Paix que fut envisagée, pour la première fois, de façon complète, et par des plénipotentiaires de tous les pays du globe, la question des armements.

Le fait est remarquable, car jusqu'à cette date, bien que l'on rencontre des propositions nombreuses de désarmement, aucune n'a été poussée si loin que celle du Tsar Nicolas II, car aucune n'avait été discutée officiellement. A la première Conférence de la Paix, le but à atteindre était bien défini : on se proposait de limiter par une convention internationale les progrès inces-

sants des armements et d'enrayer les maux que provoquent ces dépenses exagérées pour l'entretien des armées pacifiques, dont les effets néfastes étaient sinon avoués, du moins intimement reconnus par toutes les nations civilisées ; le choix des moyens n'eût pas été la difficulté la plus grande, mais pour que la proposition eût pu aboutir, il eût fallu que les gouvernements eussent consenti à cette discussion ; or tous ou presque tous les Etats, s'ils se prêtaient à une discussion et s'ils voulaient bien envisager des solutions possibles, n'étaient pas moins fermement résolus à ne pas conclure un engagement quelconque qui eut entamé d'un pouce leurs armements. C'est pourquoi les deux Conférences de la Paix ont enterré aussi rapidement cette question que l'on peut qualifier à juste titre de l'un des plus grands problèmes de l'humanité.

La première conférence de la Paix, est-il besoin de le rappeler, fut provoquée par une circulaire du comte Mouraviëff, ministre des affaires étrangères de Russie, adressée aux représentants des puissances accrédités à Saint Pétersbourg datée du 12/24 août 1898 et ainsi conçue :

« Le comte Mouraviëff, Ministre des Affaires étrangères de Russie, aux Représentants des Puissances accrédités à Saint-Pétersbourg.

« Saint-Pétersbourg, le 12/24 août 1898.

« Le maintien de la paix générale et une réduction

« possible des armements excessifs qui pèsent sur toutes les nations, se présentent, dans la situation actuelle du monde entier, comme l'idéal auquel devaient tendre les efforts de tous les gouvernements.

« Les vues humanitaires et magnanimes de Sa Majesté l'Empereur, mon Auguste Maître, y sont entièrement acquises.

« Dans la conviction que ce but élevé répond aux intérêts les plus essentiels et aux vœux légitimes de toutes les puissances, le Gouvernement impérial croit que le moment actuel serait très favorable à la recherche, dans les voies d'une discussion internationale, des moyens les plus efficaces d'assurer à tous les peuples les bienfaits d'une paix réelle et durable et de mettre avant tout un terme au développement progressif des armements actuels.

« Au cours des vingt dernières années, les aspirations à un apaisement général se sont particulièrement affirmées dans la conscience des nations civilisées. La conservation de la paix a été posée comme but de la politique internationale ; c'est en son nom que les Grands Etats ont conclu entre eux de puissantes alliances ; c'est pour mieux garantir la paix qu'ils ont développé dans des proportions inconnues jusqu'ici leurs forces militaires et qu'ils continuent encore à les accroître, sans reculer devant aucun sacrifice.

« Tous ces efforts, pourtant, n'ont pu aboutir en-

« core aux résultats bienfaisants de la pacification sou-
« haitée.

« Ces charges financières, suivant une marche as-
« cendante, atteignent la prospérité publique dans sa
« source ; les forces intellectuelles et physiques des
« peuples, le travail et le capital sont en majeure par-
« tie détournés de leur application naturelle et consu-
« més improductivement.

« Des centaines de millions sont employés à acqué-
« rir des engins de destruction effroyables qui, con-
« sidérés aujourd'hui comme le dernier mot de la
« science, sont destinés demain à perdre toute valeur
« à la suite de quelque nouvelle découverte dans ce
« domaine. La culture nationale, le progrès économi-
« que, la production des richesses se trouvent paraly-
« sés ou faussés dans leur développement.

« Aussi, à mesure que s'accroissent les armements
« de chaque Puissance, répondent-ils de moins en
« moins au but que les Gouvernements s'étaient posé.
« Les crises économiques dues en grande partie au
« régime des armements à outrance, et le danger con-
« tinuel qui git dans cet amoncellement du matériel de
« guerre, transforment la paix armée de nos jours en
« un fardeau écrasant que les peuples ont, de plus en
« plus, peine à porter. Il paraît évident, dès lors, que
« si cette situation se prolongeait, elle conduirait fata-
« lement à ce cataclysme même qu'on tient à écarter et

« dont les horreurs font frémir à l'avance toute pensée humaine.

« Mettre un terme à ces armements incessants et rechercher les moyens de prévenir les calamités qui menacent le monde entier, tel est le devoir suprême qui s'impose aujourd'hui à tous les Etats.

« Pénétré de ce sentiment, Sa Majesté l'Empereur a daigné m'ordonner de proposer à tous les Gouvernements dont les représentants sont accrédités près la Cour impériale, la réunion d'une Conférence qui aurait à s'occuper de ce grave problème.

« Cette Conférence serait, Dieu aidant, d'un heureux présage pour le siècle qui va s'ouvrir. Elle rassemblerait dans un puissant faisceau les efforts de tous les Etats qui cherchent sincèrement à faire triompher la grande conception de la paix universelle sur les éléments de trouble et de discorde. Elle cimenterait en même temps leur accord par une consécration solidaire des principes d'équité et de droit sur lesquels reposent la sécurité des Etats et le bien-être des peuples.

« Comte Mouravieff ».

L'émotion soulevée dans le monde entier par ce manifeste fut considérable : le monde venait d'être impressionné par la lutte hispano-américaine, qui venait à peine de prendre fin, et les préliminaires de paix, commencés à Washington le 21 juillet 1898, s'étaient

terminés seulement le 12 août, douze jours seulement avant la circulaire Mouravieff ; aussi la presse universelle s'empara d'un sujet bien propre à exciter l'intérêt de ses lecteurs de toutes classes, et dénaturant en l'amplifiant la pensée du gouvernement russe, reprit et développa à nouveau les vieilles rêveries de paix universelle et perpétuelle acquise par un désarmement général.

L'enthousiasme des sociétés pacifistes ne connut plus de bornes, et contribua pour une bonne part à fausser l'opinion sur le véritable programme de la conférence. Alors que le gouvernement russe ne parlait que de la simple *possibilité* d'une *réduction* des armements, on vit réalisées les rêveries utopiques de l'âge d'or, les peuples fraternisant dans une commune union, les frontières abolies, les armées supprimées, le monde transformé, et cela simplement par la vertu magique d'un document diplomatique. Non seulement la presse quotidienne, mais les périodiques les plus sérieux entretenirent leurs lecteurs dans cette illusion : un article de la *Revue des Deux Mondes*, du à la plume autorisée de M. Desjardins, s'exprimait en ces termes enthousiastes et pleins d'espoir :

« Les grands bienfaiteurs du genre humain ont surmonté des obstacles en apparence insurmontables, et les transports de leur foi, l'ardeur de leur zèle, ont souvent prévalu contre les calculs des savants ou des sages. Un éclair de génie ou de bonté peut dissiper des nua-

ges. Le cœur a, même dans la sphère des relations internationales, la France l'a plus d'une fois prouvé, des raisons que la raison ne connaît pas. Or, quand même, on ne pourrait pas résoudre encore certaines difficultés que soulève la question du désarmement proprement dit, il me paraît impossible que les représentants de toutes les puissances arrivant de tous les points du globe pour « *assurer à tous les peuples* », selon les expressions mêmes de la circulaire russe, « *les bien faits d'une paix réelle et durable, pour faire triompher la grande conception de la paix universelle sur des éléments de trouble et de discorde* », échangent sincèrement et sérieusement leurs vues sans obtenir un résultat utile » (1).

L'opinion générale, et la plus modérée, était que la Conférence qui allait se réunir ne s'occuperait exclusivement que de la question du désarmement : on ne pouvait moins faire que de prévoir les difficultés inhérentes à la question, mais on les résolvait par avance en concluant que le cœur a des raisons, même en diplomatie, que la raison ne connaît pas : La Rochefoucauld n'eût pas songé à une telle application de sa maxime.

Mais les jurisconsultes étaient moins optimistes :

« Que veux-je et que puis-je ? Tout le monde veut la même chose et tout le monde est d'accord sur ce point, que ce que l'on veut est impossible... Le mili-

(1) Arthur Desjardins. « Le Désarmement ». *Revue des Deux-Mondes*, 15 octobre 1898.

« tarisme n'est pas le dernier fondement des grands maux de notre temps, il est plutôt un symptôme alarmant d'un mal grave dont la racine est plus profonde ». « Ce mal, aucun mortel, pas même le tsar, ne peut le guérir ».

Telles sont les paroles d'un jurisconsulte international d'Allemagne, M. Félix Stoerk (1).

Et dans une suite d'appréciations que publia dès septembre 1898, la *Revue générale de Droit international public*, on peut se rendre compte que cette note pessimiste était, en effet, le fonds commun des appréciations des techniciens du Droit international.

La conférence, selon eux, ne pouvait aboutir à aucun résultat, au point de vue des armements. Combien d'objections ne se présentaient-elles pas à l'esprit ? Comment déterminer l'échelle suivant laquelle les Etats devaient réduire leurs forces ? Comment fixer la proportion entre les budgets des Etats et leur population ?

Les commissions chargées d'appliquer une proportion enfin trouvée, n'auraient-elles pas fait éclore en leur sein les conflits qu'elles auraient eu pour mission de prévenir ?

Et le jurisconsulte autrichien, qui émettait ces points à discuter, concluait en ces termes :

« La seule force capable de faire arriver à un résultat est la conviction unanime, la conscience collec-

(1) *R. G. D. I. P.*, sept.-oct. 1898.

« tive. On n'arriverait à un résultat qu'à ce prix » (1).

Pourtant on se rendait compte que le système de la paix armée était une charge accablante pour l'Europe :

« La communauté internationale succombe pour
« avoir pris trop à la lettre la maxime : *Si vis pacem,*
« *para bellum.* Il n'est pas de nation qui ne porte une
« charge supérieure à ses forces. Les ressources s'épuie-
« sent, les budgets enflent, les hommes manquent, et
« la sécurité ne renaît pas. Bien au contraire, ce spec-
« tacle d'armements à outrance ne produit que la dé-
« fiance... » (2).

En réalité, les Gouvernements restaient sceptiques. L'enthousiasme de la première heure avait été un peu partout mal vu, et il régnait, dans les cabinets européens une certaine méfiance, injustifiée, mais qui pouvait s'expliquer : les propositions russes ne dissimulaient-elles pas un piège, en un mot, la Russie n'avait-elle pas une raison personnelle à faire des propositions de limitation des armements ?

Le Transsibérien, en achèvement à cette époque, absorbait des sommes considérables : le budget russe de 1899 prévoyait 397 millions de roubles pour les communications (3) ; dans un article du *Nineteenth Cen-*

(1) Opinion de M. Lammasch. *R. G. D. I. P.*, sept.-oct., 1898.

(2) Pillet et Fauchille. « La question du désarmement et la note du tsar Nicolas II ». *R. G. D. I. P.*, 1898, p. 689.

(3) De Lapradelle. « La Conférence de la Paix », *R. G. D. I. P.*, nov.-déc. 1899.

tury, on comparait la Russie au loup de la légende, qui conseillait à la chèvre de se débarrasser de ses cornes, et on y discutait « les hypocrisies de la Conférence de la Paix » (1).

On aurait pu encore supposer qu'au cas où l'Autriche eût voulu transformer son artillerie, l'Allemagne augmenter ses effectifs, le gouvernement du tsar aurait pu éviter pour lui-même de semblables obligations en faisant interdire par une convention internationale les mesures projetées.

Une telle supposition n'avait cependant rien de fondé : l'initiative russe était parfaitement désintéressée et ne faisait que suivre une tradition de sa diplomatie : les propositions de neutralité armée de Catherine II, en 1780, la « Minerve du Nord », qui furent en leur temps traitées d'« *illusions dangereuses* » et prises, en 1856 pour bases du Droit international maritime, celles de Paul I^{er}, d'Alexandre I^{er}, que nous avons étudiées, l'initiative russe pour la réunion des conférences internationales de 1868 et de 1874, sont autant de glorieux précédents et de gages d'une loyauté et d'une sincérité indiscutables.

D'autre part, les personnages qui eurent à ce moment la plus grande influence personnelle sur le tsar, sont de sûrs garants de la sincérité des intentions russes : en effet, dès la réunion de l'Union interpalemen-

(1) De Lapradelle. « La Conférence de la Paix ». *R. G. D. I. P.*, nov.-déc., 1899.

taire, à Budapest, en 1896, M. de Basily, chef du département de l'Asie russe au ministère des affaires étrangères, s'y fit le champion convaincu de la réduction des armements, et il prit une part considérable aux travaux préparatoires de la circulaire Mouravieff.

Mais c'est surtout à Jean de Bloch, conseiller intime du tsar Nicolas II, que l'on doit la plus large place parmi ceux à qui revient l'honneur d'avoir, indirectement, provoqué la réunion de la conférence de la paix.

Son colossal ouvrage de plus de 4.000 pages, sur la guerre, est basé sur des documents exacts et précis et a plus fait pour les progrès de l'idée pacifique que les déclamations vaines des pacifistes (1).

Cependant, il n'en est pas moins certain que la pensée du comte Mouravieff avait été mal comprise, en tous cas considérablement amplifiée en ses conséquences : dès le rescrit du tsar, un député français proposa de supprimer les périodes de réserves ; mais, d'autre part, alors que l'empereur Guillaume II avait favorablement accueilli la proposition russe, le ministre de la guerre allemand déposait un projet de loi accroissant de

(1) Jean de Bloch était un financier que le hasard amena à rechercher au point de vue documentaire l'état des armées du monde : il fut vite convaincu que celui-ci était engagé dans une voie de folie et consacra dès lors sa vie et sa fortune à la propagation de ses théories. Il a fondé à Lucerne un « Musée de la Guerre et de la Paix » du plus haut intérêt social et où se trouvent rassemblés tous les documents, toutes les œuvres, tous les objets pouvant servir à démontrer la thèse pacifique.

25.000 hommes l'armée, et un député au Reichstag, Von Stumm, demandait l'urgence, car il fallait prendre date avant toute limitation éventuelle.

Telles étaient les appréciations extrêmes :

Le comte Mouravieff ne semble pas les avoir partagées, car, aux termes d'une conversation qu'il eut avec Madame la baronne Von Suttner, en octobre 1896, sa véritable pensée semble avoir été la suivante : « Il ne
« faut pas compter, disait-il, sur un désarmement
« complet des nations, ni même espérer qu'elles con-
« sentent à une diminution de leur contingent actuel.
« Mais si on n'arrivait qu'à s'arrêter d'un commun ac-
« cord, dans cette lutte où chacun cherche à dépasser
« l'autre, ce serait déjà un très beau résultat ».

Ainsi comprise, la proposition pouvait avoir quelques chances de réussite : malheureusement, les efforts des pacifistes, « en faisant verser la pensée de
« l'empereur de la politique dans la métaphysique ris-
« quaient de la reléguer du domaine des réalisations
« possibles dans celui des chimères lointaines » (1).

A vrai dire, cette première circulaire avait en elle un grave défaut : différent du ton habituel des documents diplomatiques, précis et secs elle semblait empruntée à quelque dissertation vague et philosophique : l'impression qu'on retire de sa lecture reste confuse : on ne sait que penser de ce document dont le manque

(1) De Lapradelle, *R. G. D. I. P.*, 1899, p. 77.

de précision surprend : tantôt on y parle de réduction d'armements, tantôt seulement de mettre un terme à ces armements, la seconde expression impliquant une intervention moins accentuée.

Puis, pour une œuvre si vaste, on pouvait s'attendre que les grandes lignes en fussent tracées, qu'un programme défini et limité eut circonscrit les efforts et leur eut permis d'arriver à un utile résultat. Or, l'absence complète de programme tracé est un des points faibles relevés à la charge de la première circulaire.

Enfin, les événements politiques semblaient vouloir contrarier à plaisir les projets russes : à peine la guerre hispano-américaine était-elle finie que la France et l'Angleterre étaient au point d'en venir aux mains au sujet des événements de Fachoda, et loin de diminuer leurs armements s'occupaient plutôt à en hâter l'augmentation. L'Angleterre se préoccupait aussi de la question Sud-Africaine et ne pouvait s'engager dans la voie des diminutions d'effectifs ou de budgets.

La situation était donc peu favorable : loin de se détendre, ce qui eut permis de réaliser bien des réformes, l'atmosphère politique se tendait au contraire de plus en plus, et semblait conduire à une issue violente.

Aussi, les réponses qui avaient été faites à la circulaire du mois d'août avaient-elles été conçues dans un sens vague : l'approbation était générale, certes, mais qui ne pouvait approuver les paroles conciliantes et

pacifiques du comte Mouraviëff ? Ne pas le faire eût été laisser deviner des projets belliqueux imminents et de toute façon il était de bonne diplomatie de n'en rien laisser paraître.

Et, ainsi que nous l'avons dit plus haut, le vague même de ces propositions permettait à tous les gouvernements d'y acquiescer sans réserves : on ne s'engageait à rien, qu'à faire une profession de foi pacifique, en protestant de son horreur pour la guerre : bien rares sont les gouvernements, même les plus conquérants, qui se soient fait ouvertement les partisans de la guerre !

Le Gouvernement russe comprit donc que, malgré le retentissement dans l'opinion publique qu'elle avait provoqué, sa tentative risquait fort de ne pas aboutir, si elle n'était pas renouvelée et de façon plus complète.

Aussi résolut-il, vers la fin de l'année 1898, de lancer une seconde circulaire, rappelant la première, mais conçue en termes plus précis et s'imposant davantage à l'attention des cabinets européens. Elle était également adressée aux ambassadeurs des puissances accréditées à Saint-Pétersbourg, et s'exprimait en ces termes :

« St-Pétersbourg, 30 déc. 1898/11 janv. 1899.

« Lorsqu'au mois d'août dernier, mon Auguste Maï-
« tre m'ordonnait de proposer aux Gouvernements
« dont les représentants se trouvent accrédités à Saint-
« Pétersbourg, la réunion d'une Conférence destinée

« à rechercher les moyens les plus efficaces d'assurer
« à tous les peuples les biens d'une paix réelle et dura-
« ble et de mettre avant tout un terme au développe-
« ment progressif des armements actuels, rien ne sem-
« blait s'opposer à la réalisation plus ou moins pro-
« chaine de ce projet humanitaire.

« L'accueil empressé fait à la démarche du Gouver-
« nement impérial par presque toutes les puissances ne
« pouvait que justifier cette attente.

« Appréciant hautement les termes sympathiques
« dans lesquels était conçue l'adhésion de la plupart
« des Gouvernements, le Cabinet impérial a pu re-
« cueillir en même temps, avec une vive satisfaction,
« les témoignages du plus chaleureux assentiment qui
« lui étaient adressés, et ne cessent de lui parvenir de
« la part de toutes les classes de la société, des diffé-
« rents points du globe terrestre.

« Malgré le grand courant d'opinion qui s'était pro-
« duit en faveur des idées de pacification générale,
« l'horizon politique a sensiblement changé d'aspect
« en dernier lieu.

« Plusieurs puissances ont procédé à des armements
« nouveaux, s'efforçant d'accroître encore leurs forces
« militaires, et en présence de cette situation incer-
« taine, on pouvait être amené à se demander si les
« puissances jugeaient le moment actuel opportun à la
« discussion internationale des idées émises dans la
« circulaire du 12/24 août.

« Espérant toutefois que les éléments de trouble qui
« agitent les sphères politiques feront bientôt place à
« des dispositions plus calmes et de nature à favoriser
« le succès de la Conférence projetée, le Gouvernement
« impérial est, pour sa part, d'avis qu'il serait possi-
« ble de procéder dès à présent à un échange préala-
« ble d'idées entre les puissances dans le but :

« a) De rechercher sans retard les moyens de mettre
« un terme à l'accroissement progressif des armements
« de terre et de mer, question dont la solution de-
« vient évidemment de plus en plus urgente, en vue de
« l'extension nouvelle donnée à ces armements, et
« b) de préparer des voies à une discussion des ques-
« tions se rapportant à la possibilité de prévenir les
« conflits armés par les moyens pacifiques dont peut
« disposer la diplomatie internationale.

« Dans le cas où les puissances jugeraient le mo-
« ment actuel favorable à la réunion d'une Conférence
« sur ces bases, il serait certainement utile d'établir
« entre les cabinets une entente au sujet du program-
« me de ses travaux.

« Les thèmes à soumettre à une discussion inter-
« nationale au sein de la Conférence pourraient en ter-
« mes généraux, se résumer comme suit :

« 1° Entente stipulant la non-augmentation pour un
« terme à fixer, des effectifs actuels des forces armées
« de terre et de mer, ainsi que des budgets de guerre y
« afférents ; étude préalable des voies dans lesquelles

« pourrait même se réaliser, dans l'avenir, une ré-
« duction des effectifs et des budgets ci-dessus men-
« tionnés.

« 2° Interdiction de la mise en usage, dans les ar-
« mées et les flottes, de nouvelles armes à feu quel-
« conques et de nouveaux explosifs, aussi bien que de
« poudres plus puissantes que celles adoptées actuelle-
« ment, tant pour les fusils que pour les canons ;

« 3° Limitation de l'emploi dans les guerres de cam-
« pagne des explosifs d'une puissance formidable, déjà
« existants, et prohibition du lancement de projectiles
« ou d'explosifs quelconques, du haut des ballons ou
« par des moyens analogues ;

« 4° Défense de l'emploi dans les guerres navales,
« de bateaux torpilleurs sous-marins ou plongeurs, ou
« d'autres engins de destruction de la même nature ;
« engagement de ne pas construire à l'avenir de na-
« vires de guerre à éperon ;

« 5° Adaptation aux guerres maritimes, des stipu-
« lations de la convention de Genève, de 1864, sur
« la base des articles additionnels de 1868 ;

6° Neutralisation au même titre des navires ou cha-
« loupes chargés du sauvetage des naufragés pendant
« ou après les combats maritimes.

« 7° Révision de la déclaration concernant les lois
et coutumes de la guerre élaborée en 1874, par la con-
« férence de Bruxelles et restée non ratifiée jusqu'à ce
« jour ;

« 8° Acceptation, en principe, de l'usage des bons
« offices, de la médiation et de l'arbitrage facultatif,
« pour des cas qui s'y prêtent, dans le but de préve-
« nir des conflits armés entre nations ; entente au
« sujet de leur mode d'application et établissement
« d'une pratique uniforme dans leur emploi.

« Il est bien entendu que toutes les questions con-
« cernant les rapports politiques des Etats et l'ordre
« de choses établi par ces traités, comme en général
« toutes les questions qui ne rentreront pas directe-
« ment dans le programme adopté par les Cabinets,
« devront être absolument exclues des délibérations de
« la Conférence.

« En vous adressant, Monsieur l'Ambassadeur, la
« demande de bien vouloir prendre au sujet de ma
« présente communication, les ordres de votre Gouver-
« nement, je vous prie en même temps de porter à sa
« connaissance que, dans l'intérêt de la grande cause
« qui tient si particulièrement à cœur à mon Auguste
« Maître, Sa Majesté impériale juge qu'il serait utile
« que la Conférence ne siège pas dans la capitale de
« l'une des Grandes Puissances où se concentrent tant
« d'intérêts politiques, qui pourraient peut-être réagir
« sur la marche d'une œuvre à laquelle sont intéressés
« à un égal degré tous les pays de l'univers.

« Comte Mouraviëff ».

La différence entre les deux circulaires est manifeste .

la seconde est conçue dans un style différent, moins philosophique, plus précis ; elle contient enfin un véritable programme dont l'absence n'avait pas été une des moindres causes de l'accueil réservé fait à la première circulaire.

Après avoir constaté que l'horizon politique avait changé entre ces deux circulaires et que les armements nouveaux (1) pouvaient laisser planer le doute sur les intentions des gouvernements, le comte Mouravieff posait à nouveau la question.

Le but principal de la Conférence à réunir restait toujours la question des armements ; mais alors qu'en août on semblait envisager surtout la réduction, il n'est plus question, en décembre-janvier que « des moyens de mettre un terme à l'accroissement des armements » ; il semble qu'il soit devenu beaucoup moins optimiste qu'en août. Enfin, le cadre s'est élargi pour faire place à des propositions différentes : codification des lois de la guerre, et surtout règlement pacifique des conflits internationaux ; la discussion des moyens destinés à les prévenir semble n'avoir été pour les rédacteurs de la seconde circulaire, qu'un but accessoire de la conférence projetée, mais qui devait y prendre une ampleur considérable et insoupçonnée sans doute par ceux-ci. En effet, si l'on se rapporte à l'ordre dans lequel sont

(1) Le comte Mouravieff faisait allusion aux préparatifs militaires anglais dans le sud-africain et en Egypte, et aux précautions prises par la France lors des incidents de Fachoda.

proposés les thèmes à discuter, il semble que tout ce qui est relatif à la question de l'arbitrage, des bons offices et de la médiation, n'ait passé qu'en dernier lieu dans l'esprit du comte Mouravieff. Au contraire, dans l'Acte Final du 22 juillet 1899, la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux occupe le premier rang ; c'est aussi la plus importante des trois conventions. En revanche, la limitation des charges militaires ne fut l'objet que d'une simple résolution et d'un vœu.

Le programme russe débutait par la proposition de discussion de la question des armements : le premier alinéa portait qu' « une *entente* stipulant la non-augmentation, pour un terme à fixer, des *effectifs* actuels des forces armées de terre et de mer, ainsi que des *budgets* de guerre y afférents », était à l'ordre du jour : ces termes, d'une précision suffisante, impliquaient que les gouvernements devaient tendre d'ores et déjà à étudier les moyens personnels et propres à chaque puissance, de pouvoir accéder à une proposition de convention qui, à la Conférence, serait évidemment mise en avant par la Russie. De plus le paragraphe 1 de la seconde circulaire Mouravieff posait qu'une « *étude préalable* » des conditions dans lesquelles pourraient se réaliser dans l'avenir une *réduction* des effectifs et des budgets serait également envisagée.

Ainsi donc, la question des armements était nettement et clairement posée : la Russie invitait les puis-

sances à se réunir à une conférence où, entre autres points importants, mais en premier lieu, serait discutée une proposition de convention, destinée à lier les puissances civilisées en vue d'arriver à un *statu quo* de leurs effectifs et de leurs budgets militaires : mettre un terme aux armements, les limiter, telle était la seule question posée.

Subsidiairement seulement, la proposition envisageait l'étude des moyens en vue d'arriver plus tard à une *réduction* dans le chiffre de ces effectifs, de ces budgets (1).

Les autres propositions russes n'étaient, dans l'esprit de leur rédacteur, que destinées à passer en second lieu et à masquer l'échec de la Conférence au cas où les propositions sur le désarmement n'auraient pas rencontré un favorable accueil.

Cependant, il est à noter qu'alors que dans la première circulaire il n'était pas question d'autre point que celui du désarmement, dans la seconde circulaire

(1) « En se précisant, les idées du tsar s'étaient limitées : il « n'était plus question, dans cette seconde circulaire, d'une « réduction actuelle des armements, mais seulement du maintien « du *statu quo* pour un terme à fixer, en matière d'effectifs et de « budgets. C'était donc à tort que la conférence future avait d'à « bord reçu de l'opinion le nom de « conférence du Désarme- « ment ». Plusieurs des problèmes qu'elle aurait eu à examiner « supposaient même l'état de guerre ».

(Documents Diplomatiques. La Conférence de 1899, pièce n° 5).

un important programme lui est adjoint. Le changement d'idées qui se produisit alors est parfaitement relaté dans un discours du ministre des affaires étrangères français, M. Delcassé, qui, dans la séance de la Chambre du 23 janvier 1899 (1), s'exprimait en ces termes :

« Les préliminaires de la paix étaient à peine signés à Washington, que le 24 août, la circulaire écrite par le comte Mouravieff, sur les ordres de l'empereur de Russie s'imposait à l'attention du monde. L'impression fut profonde, et non moins vif l'étonnement.

« Cette aversion de la guerre qui semble commune aux masses populaires de tous les pays, ces aspirations vers la paix universelle, un peu vagues, mais d'autant plus séduisantes que nourrissent un peu partout des esprits généreux, tous ces rêves dont on souriait hier, allaient-ils donc devenir une réalité ?

« Et dans l'enthousiasme, j'ose dire l'irréflexion de la première heure, dépassant la pensée du souverain, sensible avant tout aux charges militaires, le monde salua le désarmement général dans la proposition plus modeste, mais d'une portée considérable cependant, qui tend à mettre un terme à l'accroissement progressif des armements.

« Puis on se demanda quel accueil les puissances feraient à l'invitation de la Russie. Et par on ne sait

(1) *Journal officiel*. Procès-verbaux *in-extenso*, p. 119.

quel privilège que nous n'avions pas recherché, ce sont les sentiments de la France surtout dont on se montra préoccupé, c'est la réponse du gouvernement de la République qu'on s'efforça de pressentir, comme si d'elle seule dépendait le succès du projet impérial.

« Est-il besoin de dire ici que les sympathies de la France étaient acquises d'avance à la proposition de l'empereur Nicolas ?

« Elles lui étaient acquises d'abord parce que l'idée se recommande par elle-même et qu'on ne peut que souhaiter de voir rendre inutiles ces inventions, ces perfectionnements des armements qui, adoptés par une puissance obligent aussitôt les autres, à coup de centaines de millions, à l'imitation ou à la surenchère.

« Elles lui étaient acquises encore parce que le souverain qui la soumet à l'examen du monde est le chef d'une grande nation amie et alliée avec laquelle, je puis le dire, jamais l'accord n'a été plus complet, jamais non plus les relations plus confiantes.

« Elles lui étaient acquises enfin parce que la France elle-même, à diverses époques de son histoire et jusqu'à la veille de la guerre d'où elle est sortie mutilée, a conçu et voulu exécuter le même dessein magnanime. Comme, d'autre part, elle savait la haute loyauté des intentions du Gouvernement impérial, comme elle avait la certitude que dans la conférence projetée on ne lui demanderait rien qui fût de nature à la diminuer, soit dans le présent, soit dans l'avenir, elle a tenu à don-

ner, la première de toutes les grandes puissances, son adhésion à la circulaire du comte Mouravieff ; et ses représentants au futur Congrès international travailleront de tout leur pouvoir à la réalisation de la proposition humanitaire dont l'empereur Nicolas a pris la glorieuse initiative ».

Quoi qu'il en soit, l'accueil fait réellement par les Gouvernements n'était pas aussi chaleureux que voulait bien le dire M. Delcassé : la France, en effet, s'était cru obligée, la première, à adhérer aux propositions russes par sympathie pour son alliée la Russie et pour soutenir celle-ci.

Une note plus juste est donnée dans une correspondance échangée entre M. Delcassé et le marquis de Montebello, ambassadeur de France à Saint-Petersbourg.

Le 10 février 1899, après avoir rappelé à M. de Montebello que le gouvernement français avait accepté le principe de la Conférence, il lui suggère les points sur lesquels la Russie devra plus particulièrement compter sur son alliée.

Après avoir examiné le programme russe « avec le « sincère désir de seconder les efforts de Sa Majesté « impériale dans la recherche des moyens propres à « assurer les bienfaits d'une paix durable et d'empê- « cher l'augmentation indéfinie du fardeau toujours « et partout croissant des charges militaires », M. Delcassé envisage comme ayant le plus de chances de suc-

cès la proposition de l'arbitrage, et les propositions destinées à développer des accords existants pour restreindre les maux de la guerre (1).

Le gouvernement français se montrait donc assez sceptique, en réalité, au succès des propositions relatives aux armements puisque dès février 1899, il conseillait à son représentant de porter ses efforts surtout sur les autres points de la circulaire.

L'Angleterre eût peut-être été plus favorable, du moins quant à la question de principe : celle-ci lui plaisait, et elle eût volontiers soutenu la Russie, à condition de pouvoir diriger la discussion et écarter d'elle les clauses qui n'auraient pas manqué de viser sa supériorité maritime.

Aussi se tenait-elle sur une prudente défensive.

Hostile, l'Allemagne l'était à la seconde circulaire comme elle l'avait été à la première. La force allemande était en jeu et elle entendait la défendre par tous les moyens. C'était un dogme intangible dont elle n'entendait en aucune façon se départir.

L'Autriche-Hongrie et l'Italie avaient adopté une conduite neutre, mais plus rapprochée en tous cas de celle de l'Allemagne que de celle de la Russie.

L'Espagne et les Etats-Unis n'avaient qu'une attitude à prendre, celle que leur dictait leur état de récents belligérants, et ils s'y conformèrent.

(1) *Documents diplomatiques. La conférence de 1899. Pièce n° 4.*

Restaient donc comme favorables à la proposition russe tous les petits Etats. Voués à une neutralité de droit ou de fait, ceux-ci, qui ont tout à craindre et rien à gagner à avoir de trop puissants voisins, étaient des champions tout désignés de la nouvelle cause ils luttèrent justice de remarquer qu'à la Conférence ils luttèrent vaillamment pour l'adoption des propositions russes : certains discours, notamment ceux du D^r Stancioff, premier délégué de Bulgarie, sont de remarquables plaidoyers en faveur de l'idée de limitation des armements et auraient mérité d'être écoutés et suivis. Mais les petits Etats formaient une minorité, et leur influence fut donc purement morale à la Conférence.

CHAPITRE II

LA DISCUSSION DES PROPOSITIONS RUSSES

A LA CONFÉRENCE DE 1899

Le 18 mai 1899 se réunit pour la première fois à La Haye, au Palais du Bois, la première Conférence de la Paix ; cent trois représentants des puissances, délégués plénipotentiaires, délégués-adjoints, délégués techniques au titre juridique, militaire ou naval, composaient cette première et imposante réunion de ce qu'on a appelé « le Parlement du genre humain ». Peut-être à tort, car tous les Etats du monde n'étaient pas représentés : seuls avaient été invités ceux ayant des représentants accrédités à Saint-Pétersbourg.

La Papauté n'y avait pas été convoquée, quoique son rôle ait été auparavant important en matière de droit international, notamment dans les questions d'arbi-

trage (1), mais le gouvernement russe, pour ne point s'attirer le refus de l'Italie et d'éventuelles complications avec l'Autriche et l'Allemagne, ses alliées, avait préféré s'abstenir ; d'ailleurs le Pape n'avait point de représentant à Saint-Pétersbourg, ce qui simplifiait la question.

Cependant, une correspondance échangée entre le pape Léon XIII et la reine des Pays-Bas, fut communiquée au cours des séances de la Conférence, l'influence morale de la Papauté s'y fit certainement sentir.

L'importance, tant au point de vue diplomatique que politique de la Conférence est indiscutable : avant elle, bien des Congrès, bien des Conférences s'étaient tenus, mais toutes ces réunions avaient un caractère beaucoup moins général, et ne comprenaient que les représentants de quelques Etats européens, comme le Congrès de Vienne, de Paris en 1856, de Berlin en 1878.

D'autres conférences, comme celle de Berne, avaient un caractère plus général eu égard au nombre des Etats convoqués, mais ceux-ci n'y venaient discuter que des questions administratives, monétaires ou postales, et qui ne possédaient ni le profond intérêt vital, ni la gravité des questions qui allaient être discutées à La Haye.

(1) Léon XIII avait été appelé à trancher un conflit d'influence à titre de médiateur, à propos des îles Carolines, entre l'Espagne et l'Allemagne.

En effet, comme le relate le procès-verbal officiel de la séance d'ouverture de la Conférence,

« Les gouvernements de l'Allemagne, des Etats-Unis d'Amérique, de l'Autriche-Hongrie, de la Belgique, de la Chine, du Danemark, de l'Espagne, de la France, du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, de la Grèce, de l'Italie, du Japon, du Luxembourg, du Mexique, du Monténégro, des Pays-Bas, de la Perse, du Portugal, de la Roumanie, de la Russie, de la Serbie, du Siam, de la Suède et Norvège, de la Suisse, de la Turquie et de la Bulgarie (1), *ayant, sur la proposition de S. M. l'Empereur de toutes les Russies, et sur l'invitation du gouvernement de S. M. la Reine des Pays-Bas, accepté de rechercher les moyens les plus efficaces pour assurer aux peuples une paix durable et mettre un terme au développement progressif des armements militaires.* Messieurs les Délégués des dits Gouvernements se sont réunis en Conférence aujourd'hui, le 18 mai 1899, à 2 heures, dans le Palais du Bois ».

Après les discours d'usage, la Conférence se subdivisa en trois commissions chargées d'étudier chacune plusieurs thèmes de la circulaire russe.

La première commission eut mission de s'occuper de la question des armements, les deux autres respectivement des lois de la guerre et de l'arbitrage. La question

(1) La Bulgarie, alors encore vassale de la Turquie, avait pourtant une représentation propre, mais son nom ne figure qu'après celui de son suzerain, la Turquie.

des armements étant indiquée comme premier point à discuter dans le programme du comte Mouravieff, il était naturel que la première commission eût à la traiter : l'importance des travaux des deux autres commissions fut cependant plus considérable : la troisième commission, dite de l'arbitrage, fut surtout féconde en heureux résultats, ce qui peut s'expliquer, si l'on conçoit que dès qu'on se rendit compte de l'échec fatal de la conférence sur la limitation des armements, les efforts de tous tendirent à faire triompher les autres thèmes, notamment celui relatif à l'acceptation des bons offices de la médiation et de l'arbitrage ; puisqu'on ne pouvait mettre *avant tout* un terme aux accroissements d'effectifs et de budgets militaires, on s'efforça, fort justement, de tenter *d'assurer aux peuples les bienfaits d'une paix réelle et durable*, ce qui permettait de rester dans les grandes lignes du programme russe, et même d'en réaliser le second *desideratum* général.

Sur ce point le succès de la conférence fut complet.

Il n'en fut pas de même de la proposition relative aux armements.

La première commission, chargée d'en discuter la réalisation, se subdivisa en deux sous-commissions et se trouva composée comme suit :

S. E. le comte de Munster	}	Présidents d'honneur.
S. E. M. White		
S. E. M. Beernaert,		Président.
M. Van Karnebeek,		Président-adjoint.

Abdullah-Pacha	}	Vice-Présidents
Sir John Ardagh		de la première sous-
Général Mounier	}	commission.
Sir John Fisher		Vice-Présidents
Amiral Péphau	}	de la deuxième sous-
Cap. de vaiss. Siegel		commission.

Les rapporteurs désignés furent : pour la question des armements en général, Van Karnebeek ; pour la guerre, le général den Beer Portugael, et pour la marine, le capitaine Soltyk.

Les représentants des puissances s'étaient répartis à leur convenance entre les trois commissions, mais avaient pu, néanmoins, se faire inscrire dans plusieurs à la fois.

Les thèmes à discuter étaient, pour la commission des armements, au nombre de quatre : non-augmentation, durant un délai à fixer, des armées de terre et de mer ; limitation analogue des budgets y afférents ; maintien des armes actuelles ; interdiction de projectiles et d'engins nouveaux.

Les deux premiers points furent seuls discutés par la commission en séance plénière ; les deux autres, dont l'examen ne rentre pas dans le cadre de cette étude, furent renvoyés aux deux sous-commissions techniques de la guerre et de la marine.

L'enthousiasme, en Europe et dans le monde entier, en faveur de la Conférence, que tous qualifiaient encore de Conférence du Désarmement, était considéra-

ble. On croyait, on espérait fermement que les délégués aboutiraient à rédiger un véritable code d'abolition de la guerre, ou, du moins, en écrire la préface ; mais il en était autrement au sein même de la Conférence. Dès les premières réunions, en effet, le revirement des idées, déjà commencé dès la seconde circulaire, s'accroît : craignant de compromettre son idée de Conférence, la Russie, dans la circulaire Mouravieff du 30 décembre 1898-11 janvier 1899, lui avait fait subir une première évolution : la *réduction* d'armements proposée n'est plus que la *limitation*, et tout un programme, plus large, lui est adjoint. Cette évolution se poursuit à la Haye, et le premier délégué russe, le conseiller privé de Staal, dans son discours à la séance du 20 mai 1899, développant en quelque sorte le programme russe, débuta par l'exposition des moyens destinés à assurer la paix, l'arbitrage et la médiation, et ce n'est qu'à la fin de ce discours qu'il vint à parler de ce qui pouvait être pris comme la principale proposition de son gouvernement, la limitation des armements :

« Mais il est, en outre, dit-il à ce propos, des matières d'une portée très haute et très ardue, qui se rattachent également à l'idée de maintien de la paix, et dont l'examen a semblé au Gouvernement impérial de Russie, pouvoir rentrer dans le cadre des travaux de la Conférence. Il y aurait lieu de se demander si le bien des peuples n'exigerait pas une limitation des arme-

ments progressifs ; c'est aux gouvernements qu'il appartient, dans leur sagesse, de peser à cet égard les intérêts dont ils ont la charge.

« Telles sont, Messieurs, les idées essentielles... » (1).

C'était, semble-t-il, parler rapidement de ce qui aurait dû être le but principal de la Conférence, mais qui, en réalité, était déjà passé au second plan.

Et ce changement d'attitude fut bientôt confirmé par le peu d'empressement de la première commission à discuter les deux premiers points de son programme : en effet, les deux sous-commissions seules, commencèrent, dès le mois de mai, à se réunir et l'on sait qu'elles ne discutaient que les questions relatives au maintien des armes actuelles et à l'interdiction de projectiles ou d'engins nouveaux.

Quant à la discussion sur la limitation des armements proprement dite, celle-ci fut reculée d'un mois : ce ne fut, en effet, que le 23 juin 1899, à la quatrième séance de la commission plénière, que fut réellement envisagée la question.

La séance fut ouverte par le président, M. Beernaert, qui, en quelques mots, fit remarquer l'importance de la proposition russe touchant la non-augmentation des effectifs et des budgets y afférents, et souligna les difficultés qu'une telle limitation présentait.

Le premier délégué russe, M. de Staal, lui succéda

(1) P. V., 1899, p. 18.

et soutint les vues de son gouvernement : la paix armée, dit-il en substance, nécessite des dépenses considérables, souvent hors de proportions avec le budget total d'une nation, et toujours croissantes : la proposition russe ne demande pas le désarmement, qui est une pure utopie, ce qu'elle demande, c'est un temps d'arrêt dans la marche ascendante des armements et des dépenses, c'est un strict minimum auquel tous les pays du monde peuvent consentir.

Ces quelques paroles mettaient au point l'ensemble de la question : c'est le dernier état de l'évolution des idées russes : malgré tout son désir de faire aboutir sa proposition, le gouvernement du tsar a senti les résistances auxquelles elle se heurtait ; et de concessions en concessions, elle faisait constater que la dernière formule à laquelle elle soit arrivée, le *temps d'arrêt*, constituait bien réellement un minimum absolu, et qu'on devait l'accepter telle qu'elle était proposée, mais que des modifications au gré de telle ou telle puissance étaient manifestement impossibles à recevoir.

Après que le général den Beer Portugael eut vigoureusement appuyé M. de Staal, et conclu en soldat qu'il n'existait rien d'impossible au monde, à son avis, le colonel Gilinsky, délégué technique militaire russe, développa le thème de son gouvernement.

Pour réaliser le programme proposé, les puissances devraient s'engager à « fixer le chiffre de leurs effectifs actuels de paix des troupes employées dans les

« métropoles, à le maintenir durant cinq ans; et à ne
« pas augmenter, durant cette même période de cinq
« années leurs budgets militaires actuellement en vi-
« gueur »).

Cette proposition, d'une simplicité très grande, ne concernait que les armées de terre, à l'exclusion des troupes coloniales ; le délai de cinq ans proposé s'inspirait de procédés déjà connus en matière constitutionnelle et financière, tels que le quinquennat russe, ou le septennat allemand : dans ces pays, en effet, le budget de la guerre est fixé pour une période de cinq ou sept ans. Enfin, le colonel Gilinsky, répondant à une question qui ne pouvait être posée, mais qui se devinait, réduisit à néant les insinuations touchant le côté personnel et égoïste de la proposition russe, déclara que ce n'était nullement parce qu'elle était devenue consciente de son impuissance que la Russie invitait les nations à limiter son pays, en effet, n'incorporait que 26 à 29, 5 % de son contingent total.

A son tour, le délégué naval de la Russie, capitaine de frégate Schéine, développa les propositions relatives aux armements de mer :

Les puissances devraient s'engager :

« A accepter, en principe, de fixer pour un terme de trois ans le montant des budgets de la marine, avec engagement de n'en pas augmenter le total pendant cette période triennale et l'obligation de faire connaître à l'avance pendant ce temps :

1° Le total des tonnes des vaisseaux de guerre, qu'on se propose de construire, sans préciser les types mêmes des bâtiments.

2° Le nombre des officiers et des équipages de la marine ;

3° Les dépenses pour les travaux des ports, tels que ports, bassins et arsenaux, etc... »

A la séance suivante, le 26 juin, le colonel Gilinsky, sur la demande de certains d'entre eux, fournit aux membres de la commission des éclaircissements.

Il fit d'abord remarquer qu'en réalité la proposition russe était composée de deux propositions distinctes : une première prévoyait le seul fait de s'entendre sur la question de principe seule : quant à la fixation des chiffres d'effectifs et de budgets, point délicat, elle eût pu faire l'objet d'une seconde convention.

En ce qui concerne l'exclusion des troupes coloniales de la limitation projetée, le colonel Gilinsky fit ensuite observer que les possessions lointaines étaient le plus souvent exposées à un danger permanent de guerre, et devaient, en toute justice, par conséquent, jouir d'un régime différent de celui de la métropole ; plus particulièrement pour son pays, le délégué russe fit remarquer que l'Asie centrale et la circonscription militaire de l'Amour devraient être considérées comme colonies et traitées éventuellement comme telles.

Enfin, le général Gilinsky déclara que la proposition

de son gouvernement visait à la fois les budgets ordinaire et extraordinaire de la guerre.

Telles étaient les fameuses propositions de « désarmement » de la Russie. Elles se ramenaient, en réalité, à peu de chose, si on les compare au texte des circulaires, et elles constituaient bien, selon le mot de M. de Staal, un strict minimum.

Les questions posées étaient si bien sérieées et combinées, que tout semblait fait pour engager à une entente : tout d'abord, la séparation entre les propositions relatives à la guerre et celles concernant la marine ; constituait un premier degré : les Etats à forte marine eussent pu contracter des engagements pour leur armée de terre et conserver toute liberté pour l'accroissement de leur flotte, par exemple. Le second degré est constitué par la séparation entre les effectifs et les budgets : ceux-ci et ceux-là pouvant être l'objet de conventions distinctes. Enfin, la réserve d'adhésion sur la question d'application, tout en s'engageant sur la question de principe, exposée à la séance du 26 juin par le colonel Gilinsky, constituait, de la part de la Russie, une très prudente tactique, qui rendait plus facilement accessible l'entente projetée. Et, par là, se trouvait réduite à néant une des plus graves objections à toute proposition de limitation : en effet, à l'argument tiré de la difficulté, de l'impossibilité même de déterminer le chiffre des effectifs et des budgets, le gouvernement russe répondait qu'en tout état de cause les Puissances

pouvaient, sans résoudre par avance les problèmes ardu d'application pratique, tout au moins prendre un engagement sur le fond et adopter le principe seul de la limitation, pour en déterminer par une convention ultérieure les conditions d'application. Tout semblait donc concourir à rendre le programme russe ainsi transformé aussi facilement accessible que possible. Nous savons qu'il n'en fut rien et qu'il rencontra une opposition systématique de la part de certaines puissances.

Ce fut le colonel de Gross de Schwarzhoff, délégué militaire allemand, qui se chargea le premier de discuter les paroles du colonel Gilinsky.

Tout d'abord il s'empessa de répondre à une affirmation du général den Beer Portugael, qui avait déploré le lamentable spectacle des peuples européens gémissant sous le fardeau de la paix armée :

« Le peuple allemand, dit-il, n'est pas écrasé sous
« le poids des charges et des impôts ; il n'est pas en-
« traîné sur la pente de l'abîme, il ne court pas à l'épui-
« sement et à la ruine. Bien au contraire ; la richesse
« publique et privée augmente ; le bien-être commun,
« le *standart of life* s'élève d'une année à l'autre ».

Le service militaire n'est regardé par le peuple allemand que comme « un devoir sacré et patriotique, à
« l'accomplissement duquel il doit son existence, sa
« prospérité, son avenir ».

Après ce plaidoyer *pro domo*, le délégué allemand

entra dans le cœur du sujet et fit remarquer le peu de concordance qui existait à son avis entre les arguments du colonel Gilinsky : la crainte d'une guerre amenée par les armements excessifs, d'une part, et l'impossibilité de cette guerre par suite de l'épuisement économique du pays.

Pour lui, c'est la sagesse des souverains qui doit être le meilleur remède à une telle situation.

Le colonel Gilinsky ayant, d'autre part, déclaré que les conditions d'applications étaient la chose la plus difficile du monde, le colonel de Gross de Schwarzhoff se rangea à ce dernier avis : pour lui il n'y avait pas de possibilité d'envisager seule la question des effectifs. Celle-ci se trouve liée, en effet, à une quantité d'éléments autres, parmi lesquels il cite :

« Le degré d'instruction publique, la durée du service actif, le nombre des cadres établis, les effectifs des unités de troupes, le nombre et la durée des rappels sous les drapeaux, c'est-à-dire les obligations militaires des anciens soldats, l'emplacement des corps de troupes, le réseau des chemins de fer, le nombre et la situation des places fortes ».

Et le délégué allemand se demandait comment opposer à cette œuvre nationale, cette coopération du pays tout entier, une convention internationale ?

Passant ensuite à un ordre différent d'idées, le colonel de Gross de Schwarzhoff critiqua la disposition qui eût excepté de la convention projetée les possessions

coloniales. Celles-ci, dit non sans raison le délégué allemand, peuvent être limitrophes ou simplement voisines de puissances indépendantes d'outre-mer, telles que le Japon, qui était représenté à la Conférence de 1899, et dont les gouvernements eussent parfaitement pu s'engager à limiter leurs armements. Quelle n'aurait pas été la situation de ces puissances, réduites à un maximum d'effectifs et de budgets et dont les voisines, possessions coloniales de nations européennes, eussent joui à ce sujet de la liberté la plus absolue ? La situation se fût trouvée par là même trop inégale.

Enfin, reprenant l'argument du colonel Gilinsky sur le septennat, le colonel de Gross de Schwarzhoff fournit quelques explications sur la façon dont était déterminé pour cette période de sept ans le budget allemand de la guerre : le chiffre des effectifs résultait d'une entente entre le gouvernement et le Reichstag, et pour ne pas répéter chaque année les mêmes débats, on était convenu de le fixer pour un délai d'abord de sept puis de cinq ans.

« C'est, dit le délégué allemand, un des arguments dont M. le colonel Gilinsky s'est servi en déclarant qu'il ne nous demande rien de nouveau. En effet, Messieurs, à première vue, cet arrangement pourrait paraître nous faciliter l'adhésion à une proposition tendant au même effet.

« Mais, abstraction faite de ce qu'il y a une grande différence entre une loi interne et une convention inter-

nationale, c'est précisément ce quinquennat qui nous empêcherait, en réalité, de prendre l'engagement voulu.

« Deux raisons s'y opposent : d'abord le délai international de cinq ans ne cadrerait pas avec le terme national de sept ans, ce qui constituerait un grave inconvénient.

« Ensuite, la loi militaire actuellement en vigueur ne donne pas un chiffre fixe et immuable des effectifs, mais prévoit, au contraire, une augmentation constante jusqu'en 1902, ou en 1903, date à laquelle la réorganisation commencée au cours de cette année sera terminée. Jusque-là il est donc impossible pour nous de maintenir, même pour deux années consécutives, le même chiffre des effectifs ».

Après ce véritable réquisitoire du délégué allemand les membres de la commission ne durent conserver que peu d'illusions au sujet du succès de la proposition Gillsky : l'Allemagne s'opposait, par la bouche de son représentant technique, d'une façon absolue à toute discussion de la question.

Des arguments du colonel de Gross de Schwarzhoff, seul celui concernant les puissances voisines de possessions coloniales avait une certaine valeur, mais il se rapportait à une question d'application et de détail, qui eût d'ailleurs pu être facilement tranchée ultérieurement. Au reste, les critiques allemandes étaient de cet ordre d'idées ; elles se rapportaient toutes à des cas particu-

liers et spéciaux, et il est toujours facile de les multiplier au sujet de propositions de ce genre, dans un but purement dilatoire : vouloir en tirer argument pour se réfugier derrière un *non possumus* absolu était, pour le gouvernement allemand, avouer très clairement qu'il n'entendait pas laisser entamer le moindre pourparler sur la question des armements.

Aussi, dès ce moment la question fut-elle tranchée et on sut qu'on n'aboutirait à rien sur ce qui avait été la grande pensée de la Conférence. Ce fut en vain que le colonel Gilinsky répondit au colonel de Gross de Schwarzhoff que pour l'Allemagne l'augmentation en cours n'était pas aussi considérable qu'on ne puisse l'arrêter, qu'une exception serait admise en faveur des pays d'outre-mer et, qu'au surplus, le délégué allemand répondait à une proposition de *réduction* alors qu'il ne s'agissait que de *limitation* : la Conférence fut édifiée.

Et pourtant, tous les représentants n'étaient pas venus à La Haye pour y combattre les propositions russes : les petits Etats, qui sont les défenseurs les plus acharnés de l'idée de limitation des armements, car ils ne peuvent pas ne pas vouloir que les forces de leurs puissants voisins soient enfermées dans des limites déterminées, espéraient fermement que la Conférence de la Paix leur donnerait les moyens de développer enfin librement et sans rien craindre de l'avenir leur vitalité aujourd'hui chaque jour croissante, sans être obligés

pour cela de se condamner éternellement au silence par une neutralité perpétuelle. Et le représentant d'un de ces petits Etats, encore sous les liens de la vassalité, le docteur Stancioff, délégué de la Bulgarie, vint, après que le colonel Gilinsky eût parlé, affirmer la sympathie de la délégation bulgare pour la proposition du tsar :

« Car si chaque nation est une mère partiale à l'égard de son enfant privilégié le soldat, pour qu'il ne soit jamais en état d'infériorité vis-à-vis de ceux qui l'entourent il n'en est pas moins certain que la possibilité d'un arrêt dans l'augmentation de l'armement serait une économie et une source de richesse pour les peuples qui y souscriraient.

« La paix armée est ruineuse pour des petits pays dont les besoins sont nombreux et qui auraient à y gagner en plaçant leurs ressources dans le développement de l'industrie, de l'agriculture et la nécessité du progrès.

« C'est à ce point de vue que je me place en désirant emporter de la Conférence l'assurance de voir la Bulgarie grandir à l'intérieur sans souci d'une augmentation d'effectifs, que l'exemple des autres nations lui impose.

« Dès que la circulaire de S. E. le comte Mouraviëff a été publiée et livrée à la discussion, j'ai entendu dire souvent que la proposition qui nous occupe serait une atteinte aux droits souverains et à la liberté des nations. Mais puisque nous la discutons librement, nous

l'appliquerons aussi de notre bon vouloir quand elle aura puisé sa force dans l'unanimité des consentements.

« Et sans avoir la prétention d'influencer qui que ce soit, je signale d'avance mon vote pour laisser deviner aux pays qui entourent le mien, l'idée qui nous inspire et le développement pratique que nous souhaitons à notre patrie pour son bonheur moral et sa marche en avant ».

A la séance suivante, 30 juin 1899, M. Miyatovitch, premier délégué de la Serbie, répondant à l'appel aux nations voisines lancé par M. le docteur Stancioff, affirma les sympathies de son gouvernement pour la proposition russe.

Après le discours de M. le docteur Stancioff, M. Beernaert, président, mit aux voix le renvoi des propositions russes à un examen technique des deux sous-commissions. Par dix-sept voix contre deux, celles de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie, et trois abstentions (Danemark, Grèce, Suisse), ce renvoi fut voté.

Les deux sous-commissions se réunirent immédiatement. La première, qui s'occupait des questions militaires, décida, sur une proposition de M. Beernaert, de confier l'examen des propositions Gilinsky concernant le thème premier de la circulaire Mouravieff à un comité spécial, composé de :

MM. le colonel de Gross de Schwarzhoff,
le général Mounier,
le colonel Gilinsky,

le général Sir John Ardagh,
le lieutenant-colonel de Khuepach,
le général Zuccari,
le capitaine Brændstrøm,
le colonel Coanda,

M. Raffalovich étant adjoint comme secrétaire.

Ce comité se réunit deux fois, et après un échange de vues approfondi dont il ne fut pas tenu de procès-verbal, il s'arrêta à la formule suivante qui fut lue à la sixième séance plénière de la commission, le 30 juin :

« Les membres du Comité chargé d'examiner les
« propositions du colonel Gilinsky quant au premier
« point de la circulaire du comte Mouravieff, se sont
« réunis à deux reprises :

A l'exception de M. le colonel Gilinsky ils ont unanimement reconnu :

« 1° Qu'il serait très difficile de régler même pour
« une période de cinq ans le chiffre des effectifs sans
« régler en même temps d'autres éléments de la dé-
« fense nationale ;

« 2° Qu'il serait non moins difficile de régler par
« une convention internationale les éléments de cette
« défense organisée dans chaque pays d'après des vues
« très différentes.

« En conséquence, le Comité regrette de ne pouvoir
« accepter la proposition faite au nom du Gouverne-
« ment russe. La majorité de ses membres estime

« qu'une étude plus approfondie de la question par les
« Gouvernements eux-mêmes serait à désirer.

« Le général Zuccari tient à préciser la position que
« le gouvernement italien entend prendre au sujet des
« questions soulevées par les propositions russes sur
« les effectifs.

« L'effectif de paix de l'armée italienne est fixé par
« des lois organiques que le gouvernement italien n'a
« pas l'intention de changer.

« Mais comme un engagement international n'est pas
« possible actuellement le gouvernement italien entend
« garder la même liberté d'action que les autres puis-
« sances ».

C'était l'enterrement de la proposition Mouravieff
en ce qui concernait les effectifs et les budgets militai-
res, prévu dès après le discours du général de Gross
de Schwarzhöfl.

Des conclusions de ce comité technique militaire
chargé d'examiner la question des armements, semble
résulter le fait que celle-ci n'était pas assez mûre : en
en recommandant l'étude préalable aux gouvernements,
le Comité concluait assez justement : il était, en effet,
difficile de discuter une convention dont les bases
n'avaient, semble-t-il, pas été sérieusement étudiées
dans chaque pays, avant la réunion de la Conférence :
les instructions données aux plénipotentiaires devaient,
en effet, renfermer un article spécial à la question des
armements, mais celui-ci devait être conçu d'une façon

générale, dans un sens favorable ou défavorable ; mais rien en ce qui touchait le point de vue particulier à chaque puissance, concordance avec les institutions nationales, moyens propres à assurer la limitation, moyens de contrôle, etc... n'avait été l'objet de la préoccupation des gouvernements.

D'ailleurs, le dernier état des propositions Mouraviëff avec l'exposition des moyens projetés n'avait été communiqué aux puissances que par la bouche du colonel Gilinsky, c'est-à-dire à la Conférence même.

Et ces points vicieux furent mis en lumière d'une façon plus complète par l'intervention de M. de Bildt, premier délégué suédois, qui constatait le succès remporté dans son pays par la proposition russe, mais lui reprochait de n'avoir pas tenu compte de ce que les armées n'étaient pas toutes au même stade : certaines étaient en voie de transformation, ce qui était le cas pour la Suède et qui l'empêchait de prendre l'engagement de maintenir durant cinq ans son *statu quo ante*. Et M. de Bildt faisait mieux ressortir le défaut de la proposition russe, trop peu souple, qui empêchait un pays foncièrement pacifique et partisan de l'idée de fond du gouvernement du tsar, de le suivre sur le terrain de l'application pratique : M. de Bildt le regrettait avec une vraie douleur, car il constatait, qu'à mesure que les travaux de la Conférence se terminaient, on avait fait bien peu de chose pour résoudre ce qu'il appelait le plus grand problème du xix^e siècle.

Et il terminait en remarquant que malgré les autres conventions conclues, un cri s'élèverait à la clôture de la Conférence, qui trouverait un écho dans la conscience de chacun des délégués : « Ce n'est pas assez ».

De même, M. Delyanni, délégué de la Grèce, s'expliquait sur l'impossibilité qu'avait son gouvernement à raison de la réorganisation, alors à l'étude, de l'armée grecque, de prendre part à la discussion.

C'était à la France qu'était réservé le rôle de proposer un moyen terme entre la convention sur la limitation des armements, impossible, et la faillite brutale, qu'il était désirable au plus haut point d'éviter. Léon Bourgeois, premier délégué français, releva tout d'abord, comme le délégué allemand, l'affirmation que les peuples pliaient sous les charges militaires ; mais fit entrevoir tout l'avantage que la limitation des budgets et des effectifs eût procuré :

« J'appartiens, dit-il, avec une mâle et légitime
« fierté, à un pays qui supporte aussi allégrement les
« obligations personnelles et financières que le service
« de la défense nationale impose à ses concitoyens.
« Mais M. le colonel de Gross de Schwarzhoff recon-
« naîtra certainement avec moi que, pour son pays
« comme pour le mien, si les ressources considéra-
« bles qui sont consacrées à l'organisation militaire
« étaient en partie mises au service de l'activité paci-
« que et productrice, l'ensemble de la prospérité de
« la nation ne cesserait de s'accroître suivant un mou-
« vement beaucoup plus rapide. »

Et M. Bourgeois ajouta que s'il avait eu un vote à exprimer, il se serait prononcé pour la limitation. Aussi, en raison de cet esprit favorable à la proposition russe, il demanda que l'on en formule tout au moins les termes généraux et le but vers lequel on tendait, vers lequel on voulait marcher. Et le premier délégué français proposa la résolution suivante, qui, ainsi que l'on sait, se retrouve dans l'acte final :

« La commission estime que la limitation des charges militaires qui pèsent actuellement sur le monde est grandement désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité. »

Ce qui fut adopté.

La limitation des armements maritimes dont eu à s'occuper la deuxième sous-commission n'eut pas un sort plus favorable : réunie le 26 juin, à la suite de la séance plénière de la première commission, la sous-commission, sur proposition de l'amiral Pephau, discuta immédiatement les propositions russes qui avaient été soumises à la séance du 23 juin de la commission plénière par le capitaine de frégate Schéïne, délégué naval de la Russie ; nous en rappelons les termes :

1° Accepter, en principe, la fixation, pour une durée de trois ans, du montant des budgets de la marine, avec engagement de n'en pas augmenter le total pendant cette période, et

2° Obligation de faire connaître à l'avance pendant ces trois ans :

a) Le total des tonnes des vaisseaux de guerre qu'on

se propose de construire, sans préciser, les types mêmes des bâtiments ;

b) Le nombre des officiers et des équipages de la marine ;

c) Les dépenses pour les travaux des ports tels que forts, bassins, arsenaux, etc...

Chaque gouvernement eût conservé le droit de fixer au montant qui lui eût semblé désirable, son budget, mais une fois fixé et communiqué officiellement aux puissances, il n'aurait pu être augmenté pendant une durée de trois ans.

Le capitaine de vaisseau Siégel, délégué technique allemand, fit observer que son pays se trouvait en règle à ce sujet, la loi sur la flotte allemande prévoyant un programme par avance ; que ce programme fût progressif ou non, cela était indifférent si cette progression était prévue à l'avance.

Mais on fit valoir des objections tirées du désaccord qu'eût entraîné une telle mesure dans certains pays constitutionnels avec les lois organiques : comment le gouvernement de ces puissances eut-il pu, valablement, s'engager sur des matières qui doivent être soumises au vote des Chambres ? Il y avait là une difficulté assez sérieuse.

De plus l'année budgétaire ne commence pas à la même date dans tous les pays : la concordance, qui eût été nécessaire n'aurait sans doute pas été atteinte.

Enfin, la difficulté de déterminer la somme qui eût

pu être prise comme base pour un pays alors que celui-ci ne connaît pas encore celle à laquelle s'arrêteront les voisins, était encore à considérer : le capitaine Schéine répondit par une proposition supplémentaire : chaque gouvernement aurait eu la faculté d'augmenter son budget actuel et le tonnage de sa flotte d'autant pour cent que le pays qui aurait indiqué l'augmentation la plus considérable.

Mais quelle n'eût pas été la difficulté de hiérarchiser ainsi les différentes nations, d'évaluer à 10 ou à 25 % l'augmentation à accorder à tel pays par rapport à la flotte de tel autre : cela eût pu engendrer des compétitions et des rivalités qui, en ces matières peuvent facilement conduire à un conflit, partant à une issue violente : la question de la maîtrise de la mer n'est-elle pas tout le fond du malaise qui régnait récemment entre deux grands Etats européens ? Et alors, un tel règlement n'eût-il pas été plutôt une source de plus aux guerres qu'il eût dû, dans la pensée de ses auteurs, restreindre le plus possible ?

Ces considérations furent faites au sein de la seconde sous-commission, et les propositions Schéine, qui avaient cependant de grandes qualités pratiques et qui eussent été notamment d'une relative simplicité et en tous cas d'une application très souple, ne furent-elles pas retenues par les délégués.

Ceux-ci eurent, cependant, le choix entre deux notes : en premier lieu une motion de M. Beer-

naert, président, proposait de laisser la question ouverte et de la recommander à l'étude des gouvernements qui en décideront éventuellement dans une conférence ultérieure.

En second lieu, le capitaine Schéine proposa l'ajournement de la décision à prendre à une réunion ultérieure afin d'inviter les délégués à obtenir, dans le plus court délai, des instructions de leurs gouvernements leur permettant de se décider avant la fin de la Conférence.

La seconde motion fut repoussée et les délégués adoptèrent la première : la commission se trouvait en présence de questions qu'elle ne pouvait résoudre, ce qui nécessitait le renvoi à l'étude des ajournements.

Un comité de rapporteurs fut nommé, composé de MM. de Bille, comte Soltyk, Schéine, Corragioni d'Orelli. Ceux-ci dressèrent un rapport dont la lecture fut donnée à la séance du 30 juin de la commission : il relatait les travaux au sein de la sous-commission et se terminait par la constatation :

« Que l'opinion qui avait prévalu dans la sous-commission, tout en n'impliquant pas l'acceptation des propositions russes, n'excluait pas l'espoir que l'on réussirait à trouver la voie menant au but d'introduire un *temps d'arrêt* dans les budgets de la marine ».

Comme pour les armements militaires, la Russie s'était heurtée à des questions insolubles dans le sein des Commissions, et que seule les gouvernements pou-

vaient trancher en cherchant, chacun de leur côté les solutions les plus en rapport avec le principe général de la limitation et en même temps les conditions d'application particulières à chaque constitution.

Sur la question des armements maritimes aucune résolution particulière n'avait été prise par la commission ; aussi, dans la séance du 25 juillet, lors de la discussion de l'acte final, la résolution due à l'initiative de M. Bourgeois fut-elle étendue à la marine.

L'acte final de la Conférence s'exprime en ces termes au sujet de la limitation des armements :

« Dans une série de réunions tenues du 18 mai au 29 juillet 1899 où les délégués précités ont été constamment animés du désir de réaliser, dans la plus large mesure possible, les vues généreuses de l'Auguste initiateur de la Conférence et les intentions de leurs Gouvernements, la Conférence a arrêté, pour être soumis à la signature des plénipotentiaires, le texte des Conventions et Déclarations énumérées ci-après et annexées au présent acte :

(Suit l'énumération des textes).

« Obéissant aux mêmes inspirations, la Conférence a adopté à l'unanimité la résolution suivante :

« La Conférence estime que la limitation des charges militaires qui pèsent actuellement sur le monde est grandement désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité ».

En outre, répondant à la proposition de M. Beer-

naert, faite à la séance du 26 juin de la deuxième sous-commission et l'étendant aux forces armées de terre et aux budgets, la Conférence, parmi les vœux émis par elle et relatés dans l'acte du 29 juillet, *in fine*, mentionnait le suivant :

« La Conférence émet le vœu que les Gouvernements, tenant compte des propositions faites par la Conférence, mettent à l'étude la possibilité d'une entente concernant la limitation des forces armées de terre et de mer et des budgets de guerre ».

L'acte final mentionne que les cinq derniers vœux, dont était celui que nous venons de citer, avaient été votés à l'unanimité, sauf quelques abstentions.

Nous citons ici, *in extenso*, le rapport à la Conférence, dû à M. Van Karnebeek, et publié en annexe au procès-verbal de la séance du 21 juillet 1899, n° 6.

« La première commission a eu pour tâche d'examiner les quatre premières propositions de la circulaire de S. E. le comte Mouravieff. Ainsi qu'il était prévu elle s'est subdivisée, pour étudier les questions posées concernant les engins de guerre en deux sous-commissions, l'une pour les armées, l'autre pour les flottes, tandis que la première proposition du comte Mouravieff visant la limitation des armements, a été réservée à la commission entière.

I...

II...

III. La possibilité de fixer les effectifs des forces des

armées de terre et de mer ainsi que les budgets de guerre y afférents a fait l'objet d'un examen non moins consciencieux.

Des propositions ont été faites à cet effet par la Russie. La première de ces propositions tendait à fixer pour un terme de cinq ans les effectifs actuels des troupes entretenues dans les métropoles, c'est-à-dire sans y comprendre les troupes coloniales et à limiter pour le même temps les budgets militaires à leurs montants actuellement en vigueur.

Renvoyée à la première sous-commission, cette proposition a été examinée et discutée d'abord par un comité technique spécial composé de MM. le colonel de Gross de Schwarzhoff, le capitaine Crozier, le lieutenant-colonel de Khuepach, le général Mounier, le général Sir John Ardagh, le général Zuccari, le colonel Coanda, le colonel Gilinsky, et le colonel Brændstrøm, qui, après un échange de vues approfondi est arrivé, à l'exception de M. le colonel Gilinsky, unanimement aux conclusions suivantes :

1° Qu'il serait très difficile de fixer même pour une période de cinq ans le chiffre des effectifs, sans régler en même temps d'autres éléments de la défense nationale ;

2° Qu'il serait non moins difficile de régler par une convention internationale, les éléments de cette défense, organisée dans chaque pays d'après des vues très différentes.

En conséquence, le Comité regrette de ne pouvoir conseiller l'acceptation de la proposition, mais la majorité de ses membres a estimé qu'une étude plus approfondie de la question par les Gouvernements eux-mêmes serait à désirer.

En présence de ce résultat la commission n'a pu, à regret, que se rendre compte de l'impossibilité d'arriver dans cette conférence à une entente positive et immédiate sur la question des effectifs et des budgets militaires, mais avec le désir de voir les Gouvernements eux-mêmes reprendre l'étude des questions soulevées par le thème premier de la circulaire du comte Mouravieff.

La pensée qu'au point de vue général il importe cependant d'arrêter les armements militaires et de recommander la solution de cette question à la plus scrupuleuse attention s'est montrée prépondérante dans la Commission. En conséquence, après avoir adopté à l'unanimité les propositions du comité technique, la commission a adopté également à l'unanimité pour traduire cette pensée la résolution qui, à cet effet, lui a été proposée par le premier délégué de la France en ces termes :

« La commission estime que la limitation des charges militaires qui pèsent actuellement sur le monde est grandement désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité. »

La Commission propose en conséquence à la Conférence d'adopter de son côté cette résolution.

IV. L'autre proposition russe se rapportait à la marine et tendait à faire accepter le principe de fixer pour un terme de trois ans le montant du budget de la marine tout en laissant à chaque gouvernement la liberté d'établir ce montant selon ses propres vues, mais avec l'engagement de ne pas augmenter pendant la période triennale la somme indiquée par lui-même.

Cette proposition s'est heurtée, comme l'autre, dans la sous-commission chargée de l'examiner, à des difficultés.

En outre de celles qui, éventuellement, se présenteraient lorsqu'il s'agirait de régler le mode d'exécution, une objection grave a été constatée pour les pays parlementaires par rapport au droit de vote budgétaire des Assemblées législatives.

La commission, quelque fût son désir de s'engager dans la voie ouverte par les propositions de la Russie, n'a pu que reconnaître qu'elle se trouvait en présence d'une question qu'elle ne pouvait résoudre et qui exigerait de la part des gouvernements appelés à se prononcer par des instructions, une enquête approfondie, pour laquelle le temps nécessaire manquerait pendant cette Conférence.

La commission s'est donc ralliée à l'idée de réserver cette question, ainsi que celle concernant les forces armées de terre aux gouvernements, afin que ceux-ci, s'ils

le jugent utile, puissent les mettre à l'étude en tenant compte des propositions qui ont été faites.

La commission soumet cette idée à l'approbation de la Conférence (1).

(1) *P. V. 1899*, p. 83. Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juillet 1899.

CHAPITRE III

APPRÉCIATIONS DE L'ŒUVRE DE LA CONFÉRENCE DE 1899

Avec quelque indulgence que l'on considère l'œuvre de la Conférence de 1899, on ne peut cependant dire qu'elle a abouti à un résultat positif sur la question des armements. La résolution due à l'initiative de M. Léon Bourgeois, tout en constituant un document dont l'importance diplomatique est certaine, en ce sens qu'il ne dénote pas l'hostilité évidente des plénipotentiaires à la discussion des propositions Mouravieff, ne peut cependant être prise comme une solution apportée au problème posé.

Au lendemain de la Conférence le mot d' « échappatoire » fut prononcé : c'est assurément là une appréciation un peu dure, mais qui indique pourtant un des aspects sous lesquels on peut envisager son rôle. En réalité, il était prématuré d'espérer, pour la première Con-

férence de la Paix, un résultat quelconque : nous allons brièvement indiquer les causes qui, à notre avis, le rendaient improbable.

L'état de l'Europe, en premier lieu, était un sérieux obstacle à tout engagement de la part des puissances. Si la fin du xix^e siècle n'a pas vu les guerres européennes par lesquelles il avait commencé, si les conflits ne se sont pas terminés aussi brutalement qu'aux époques passées, il faut cependant remarquer que les causes mêmes de conflits, imminentes, en puissance, ont eu une influence tout aussi néfaste aux progrès des idées pacifiques. L'Europe était dans un état de malaise permanent, causé par la suspicion réciproque des uns et des autres, et la question d'Alsace-Lorraine, la question d'Orient, n'étaient pas destinées à faciliter les projets pacifiques.

Les transformations rapides des Etats ne se faisaient pas sans faire naître, pour autant de progrès, autant de jalousies ou de dépit, qui, on le conçoit, ne facilitèrent pas l'accord absolu des puissances en vue d'une convention où des motifs particuliers de dissentiments étaient à redouter par surcroît.

Les changements territoriaux, par suite de guerre, furent de nulle influence en Europe, mais il faut considérer, en outre, que le champ des relations internationales s'est considérablement élargi, que la guerre n'éclate plus seulement entre deux Etats limitrophes,

mais encore entre deux puissances distantes souvent de milliers de kilomètres, et séparées par l'océan.

La guerre hispano-américaine, dont les derniers échos retentissaient encore quand la circulaire Mouraviëff fut lancée, était pour beaucoup, un avertissement salutaire, et une raison de plus de tenir la poudre sèche.

Les menées britanniques en Afrique, tant au Nord qu'au Sud, les théories impérialistes, étaient d'autre part, de graves sujets d'inquiétude pour les gouvernements : et, puisque le règne de la force est encore de ce monde, la plus stricte prudence conseillait de se tenir prêt à faire respecter le droit par le fer et par le feu.

Telles sont, tirées de l'état d'inquiétude de l'Europe, les raisons plausibles de l'insuccès des propositions russes.

Il semble aussi que les gouvernements étaient venus à la Conférence persuadés d'avance qu'elles ne pouvaient aboutir : comme nous l'avons vu, le scepticisme régnait d'une façon absolue, dissimulé sous le couvert de la correction diplomatique ; et, ce peu d'importance donné au programme du tsar est dénoté par ce fait que nulle part son étude n'avait été entreprise dans le but d'en concilier les dispositions principales avec les organisations nationales particulières, si bien que les plénipotentiaires se trouvèrent, pour ainsi dire, pris au dépourvu devant des propositions dont le délégué allemand n'eût pas de mal à démontrer les points en contradiction avec les principes de chaque pays.

Nulle part, en Europe, préalablement à la Conférence, les gouvernements ne s'étaient préoccupés de la question, la plus importante à notre avis, de préparer un terrain d'entente en essayant d'adapter le statut national aux exigences internationales : les coutumes, les mœurs indigènes partout dissemblables, ne pouvaient, avec la meilleure bonne volonté du monde, se trouver mathématiquement en harmonie avec les règles strictes où voulait les contraindre le programme russe ; et ce n'était pas à la Conférence qu'une si considérable mise au point pouvait avoir lieu, ce n'aurait pu être qu'au sein de commissions nationales, qui auraient, par avance, déterminé jusqu'où chaque gouvernement eût pu s'engager.

Comme rien ou presque rien n'avait été fait dans cette voie, que l'étude préliminaire des thèmes russes n'avait pu préparer un terrain d'entente, on s'était trouvé à la Conférence pris absolument au dépourvu et il était impossible aux plénipotentiaires de s'engager pour ainsi dire sans savoir absolument jusqu'où ils allaient entraîner leur pays.

De là provint une sorte de gêne : les divers gouvernements se tinrent dans une prudente et légitime réserve, s'observant mutuellement et nul ne voulant faire le premier pas, sans être certain que l'engagement à prendre serait contracté par les voisins.

Cette gêne se transforma aussi en une sorte de défiance pour ainsi dire instinctive envers les propositions.

russe : laissant de côté tout ce qu'elles avaient de noble et de désintéressé, on alla jusqu'à suspecter les plus belles inspirations : et en relevant certaines coïncidences entre l'intérêt propre de la Russie et le programme qu'elle proposait, on en arrivait à n'y voir qu'un but égoïste : l'exclusion des colonies, selon certains, cadrerait absolument avec l'intérêt qu'avait la Russie à assurer la défense de ses possessions asiatiques ; la limitation qu'elle proposait pour les dépenses militaires pouvait, selon d'autres, se concevoir eu égard aux dépenses considérables que nécessitait alors la construction des chemins de fer transsibérien et transmandchourien ; sans nous étendre davantage sur ces considérations, nous les mentionnons simplement, à raison de l'écho qu'elles eurent, et qui fut de nature à déterminer pour une faible part, l'échec de la limitation des armements en 1899.

L'idée n'était donc pas mûre alors : on croyait qu'il n'y avait là qu'une manifestation purement platonique, analogue à celles, si nombreuses, qui l'avaient précédé : Les cabinets européens crurent qu'il ne s'agissait, une fois de plus, que de déclarations et d'engagements pacifiques destinés à rassurer les peuples inquiets ; mais quand ils furent convaincus qu'il fallait faire plus, que que des conventions devaient être signées, qui ne contiendraient plus de vagues paroles, mais des chiffres, ils s'émurent et refusèrent de s'engager dans une voie si nouvelle et si grosse de conséquences pour l'avenir.

Et l'opinion publique, surexcitée, surchauffée par la presse pacifiste, qui avait le ferme et fol espoir que ce parlement de l'humanité allait pour jamais mettre fin au plus terrible de ses maux et, par le désarmement, sinon total; du moins partiel, mettre un terme aux horreurs de la guerre et faire luire l'aurore de la paix universelle et perpétuelle, l'opinion publique, disons-nous, fut péniblement déçue en apprenant qu'après toutes les délibérations de la Conférence rien n'avait été fait dans le sens de la limitation des armements. *Parturiunt montes....*, dit M. Schaeffle (1) et M. de Lapradelle, qui relate cette appréciation ajoute : « Si dur que soit le jugement, c'est peut-être le plus prêt de la vérité... » (2).

L'erreur provient de ce que le mot « désarmement » qui ne se rencontre dans aucun des documents officiels, fut par le public donné comme enseigne aux travaux de la Conférence. Et le résultat de cette erreur fut des plus malheureux : il tendit à faire croire à la faillite de la Conférence, quand on vit que le désarmement était un sujet qui ne pouvait être sérieusement considéré. Les résultats positifs de la Conférence, dans d'autres ordres d'idées si importants cependant, passèrent pour ainsi dire inaperçus au milieu des innombrables commentaires de l'échec sur la question des armements. Un jurisconsulte allemand M. Stoerek, consulté par la *Revue géné-*

(1) *Die Friedens Konferenz im Haag*, p. 749.

(2) *R. G. D. I. P.*, 1899, p. 844.

rule de Droit international public, s'exprimait en ces termes, qui sont caractéristiques : « Tout ce que la « Conférence a mis au jour n'a d'autre signification « que celle d'un acte de courtoisie. L'ensemble de ses « résolutions a été destiné à masquer uniquement « l'échec subi sur la question du désarmement, à cons- « truire le pont qui devait permettre à la diplomatie « de la Russie une retraite honorable » (1).

Cette critique est véritablement d'une criante injustice et aujourd'hui, après que dix ans ont passé, on se rend mieux compte combien elle est exagérée et surtout le peu de cas que fait M. Stoerck de l'œuvre considérable de la première Conférence de la Paix, touchant l'arbitrage et les lois de la guerre.

En sens inverse, d'autres opinions étaient plus optimistes, trop même : M. Stead conseillait aux sociétés pacifistes l'achat immédiat de lanternes de projections et de calicot blanc, afin de faire pénétrer au sein des peuples les glorieux résultats de la Conférence.

Une note beaucoup plus juste est celle du rapport des délégués français à la Conférence : sans méconnaître que celle-ci n'avait pas abouti sur la question des armements, elle ne crie pas à la faillite et fait une plus juste appréciation du résultat atteint eu égard à la difficulté du but :

« La première commission n'a point réussi à faire prévaloir le principe de la limitation des armements :

(1) *R. G. D. I. P.*, 1899, p. 850.

on devait s'y attendre, dans l'état actuel de l'Europe ; mais la Conférence a tenu à affirmer que les difficultés politiques ou techniques qui rendaient aujourd'hui impossible la solution du problème posé par le tsar ne devaient pas détourner les gouvernements d'en reprendre l'étude et elle a émis un vote formel en ce sens ; elle a même, pour marquer dès maintenant le sentiment commun à toutes les nations représentées, déclaré à l'unanimité, sur la proposition d'un des délégués de la France que « la limitation des charges militaires qui pèsent actuellement sur le monde est grandement désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité ».

« Aussi, la Conférence s'est élevée hautement contre la théorie barbare qui voudrait faire considérer la guerre comme un état nécessaire et ses maux comme des maux inévitables et presque salutaires et elle en a, au nom de tous les peuples civilisés, prononcé la condamnation définitive » (1).

En effet, on ne peut contester que la Conférence de 1899, si elle n'a pas abouti à un résultat complet sur la question de la limitation des armements, n'en a pas moins appris aux nations à discuter le problème de façon sérieuse.

Le seul fait de la position des points à résoudre devant les représentants de nations diverses, ayant, ce qui est

(1) *Documents diplomatiques. La conférence de 1899*, pièce 5, p. 47.

inévitabile et qui ne saurait être raisonnablement méconnu, des intérêts forcément contraires, a permis d'espérer que les intérêts généraux de l'humanité pourraient, un jour, être substitués à l'égoïsme national. Et, sans vouloir confondre cette expression avec les théories odieuses de l'antipatriotisme et de l'internationalisme anarchiste, nous devons constater que, pour la première fois, a été posé et discuté dans un Congrès européen, le problème suivant, d'importance vitale pour les nations, savoir : Est-il permis aux Etats, dont les devoirs les plus sacrés sont de faire respecter leurs droits, leur honneur et leur existence, de compromettre cette existence, même en s'imposant des charges de jour en jour plus considérables, en hommes, en argent, en vies humaines, sans absolue nécessité et sans rapport aucun avec leur importance et leur force même ?

Etant reconnue par tous, étant certaine, constituant un droit fondamental des Etats, la nécessité de se défendre doit-elle légitimement s'exagérer au point que, loin de conduire à fortifier l'Etat, les charges militaires et surtout pécuniaires que celui-ci s'impose, en arrivent à l'affaiblir et le ruiner ?

Et au lieu de se ruiner mutuellement par un entassement croissant de forteresses, d'armées et de cuirassés, ne serait-il pas plus sage, plus conforme à la nature humaine et plus profitable aussi au développement de chaque nation, de mettre un terme à ces armements, par une convention équitable, basée sur des principes

justes, et faisant état des différences de puissance et d'étendue des divers Etats ?

Car il est bien certain qu'au lieu de contribuer à la grandeur des peuples, les efforts contraires de tous ne font que d'annihiler les efforts de chaque nation, et selon la juste parole de Montesquieu, « on ne gagne rien par là que la ruine commune ».

Telle fut la question posée à La Haye en 1899, pour la première fois. La Russie avait proposé une solution : elle ne fut pas acceptée, et le problème restait posé : Nous verrons que la seconde Conférence ne fut pas plus heureuse, et que même, la discussion fut singulièrement restreinte en ce qui le concernait.

SECTION SECONDE

LA CONFÉRENCE DE 1907

CHAPITRE PREMIER

LES ORIGINES DE LA CONFÉRENCE

Le mouvement universel en faveur de la paix, ne se ralentit pas après la Conférence de 1899 ;

Des Congrès et des Conférences se tinrent presque chaque année, provoquées par diverses associations pacifiques, dans le monde entier, et réunissant des délégués de toutes les nations. De 1899 à 1907, ce furent tout d'abord les Conférences de l'Union interparlementaire de la Paix, composée de membres des assemblées de tous les pays. Celles-ci se tinrent à Paris en 1900, à Vienne, du 7 au 9 septembre 1903, à Saint-Louis (E.-U. d'Amérique) en septembre 1904, à Bruxelles en 1905, à Londres, du 23 au 25 juillet 1906.

Le Congrès universel de la Paix tint aussi de nombreuses sessions à Paris, du 30 septembre au 5 octobre 1900 ; à Glasgow, du 10 au 13 septembre 1901 ; à Monaco, du 2 au 6 avril 1902 ; à Rouen, du 22 au 27 septembre 1903 ; à Boston, du 3 au 7 octobre 1904 ; à Lucerne, du 19 au 22 septembre 1905 ; à Milan, du 15 au 22 septembre 1906. Enfin, un Congrès national des Sociétés françaises de la Paix s'est tenu à Nîmes, le 7 avril 1904.

De toutes ces assemblées, celle qui devait avoir le plus grand retentissement fut celle de l'Union interparlementaire de la Paix, réunie en 1904, à l'occasion de l'exposition de Saint-Louis, qui émit le vœu qu'une nouvelle Conférence de la Paix fut réunie, et invitait le président Roosevelt à le faire, en vue de la discussion des points ajourné à la Conférence de 1899.

La limitation des armements, qui en faisait partie se trouvait donc être du nombre des questions à discuter. Le 24 septembre 1904, une délégation de l'Union interparlementaire se rendait auprès du président Roosevelt, sollicitant de lui la réunion d'une seconde Conférence de la Paix, mission qui fut acceptée par ce dernier, « comme une chose tout à fait opportune qui se rattachait à une idée chère au gouvernement et au peuple américains ».

Aussi, dès le 21 octobre 1904, une circulaire du département d'Etat américain fut-elle adressée par John Hay aux représentants des Etats-Unis accrédités auprès

des gouvernements signataires des actes de la Conférence de La Haye, en 1899.

Après avoir rappelé les origines de la Conférence de 1899, son œuvre, et le retentissement qu'elle eût dans le monde civilisé, la circulaire mentionnait le rôle de l'Union interparlementaire depuis sa création par un membre de la Chambre des Communes anglaises. Traités internationaux d'arbitrages conclus grâce à ses soins, vœux en faveur d'une Cour permanente d'arbitrage voté à la session de 1894, telles en étaient les points les plus marquants.

Relatant enfin la session qui venait d'avoir lieu à Saint-Louis et les résolutions qui avaient été prises, M. John Hay constatait qu'un fait impressionnant semblait contrarier les efforts des pacifistes : une grande guerre, la guerre russo-japonaise était alors engagée, sans que rien ne puisse faire prévoir une issue prochaine.

Tandis que le 24 août 1899, au moment où fut adressée la première circulaire russe, bien que les Etats-Unis et l'Espagne fussent belligérants, les hostilités étaient cependant suspendues par un armistice conclu en vue d'une paix dont les termes étaient l'objet de négociations. Mais la circulaire américaine répondait à l'objection éventuelle en déclarant que « le fait que deux peuples sont en guerre n'est pas une raison pour que les nations se relâchent dans les efforts qu'elles ont fait jusqu'ici, avec de si heureux résultats pour adop-

ter des règles susceptibles de diminuer à l'avenir les chances de guerre entre elles ».

Et elle recommandait aux ministres américains près les cours étrangères de soumettre ces considérations aux cabinets.

La circulaire ajoutait qu'il semblait prématuré de joindre à la simple invitation faite un programme à discuter. Ce ne serait que plus tard par un échange de vues que celui-ci pourrait être établi. Cependant, on faisait remarquer le grand intérêt qu'il y aurait à distinguer entre les questions du domaine du droit international et celles qui sont purement conventionnelles entre des gouvernements individuels.

Parmi les points d'intérêt international, la circulaire Hay faisait mention de la question des droits et devoirs de neutres, l'inviolabilité de la propriété privée et le bombardement des forts, villes et villages par une force navale, et se terminait par le développement par une série de considérations relatives à ces idées.

De la question des armements il n'était pas question : il semblait qu'on voulût n'en point parler, comme d'une question brûlante, et dont la simple mention eût pu compromettre le succès de la Conférence. En vrai dire, la guerre alors en cours, ainsi qu'une savante diplomatie, justifiaient assez ces mesures de prudence, et, comme le faisait remarquer M. Hay, un programme défini n'était pas encore à proposer ; il ne s'agissait uniquement que de sonder le terrain.

Celui-ci était favorable, une seconde circulaire de même source en date du 16 décembre 1904, le constatait : l'Autriche-Hongrie, le Danemark, la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Luxembourg, le Mexique, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, l'Espagne, la Suède, la Norvège, la Suisse, s'étaient montrés sympathiques au projet et en avaient, sans aucune opposition, adopté le principe.

Les seuls points sur lesquels des réserves étaient formulées étaient la date de la Conférence et le programme.

Ces réserves étaient motivées par l'état de guerre et se comprenaient de soit ; les deux belligérants avaient fait des réponses favorables, en principe à l'idée, mais la Russie déclarait l'impossibilité pour elle de prendre part, pour le moment, à la Conférence : le Japon consentait à s'y rendre, avec cette restriction qu'il désirait qu'elle n'adoptât aucune mesure relative à la guerre de Mandchourie. Commentant ces deux réponses, M. John Hay regrettait que les événements ne permissent point la réunion immédiate de la Conférence, tout en constatant que c'était là ce que pensaient tous les gouvernements.

Aussi la conférence était ajournée mais non abandonnée : en effet, dès le lendemain de la signature du traité de Portsmouth, le baron de Rosen, plénipotentiaire russe, se rendit auprès du président Roosevelt et lui fit connaître le désir de l'empereur Nicolas II de con-

voquer la Conférence, devant lequel le président s'inclina.

En conséquence, une note fut préparée par le gouvernement russe et adressée le 16/29 mars 1906 aux gouvernements.

Cette note, semblable en la forme à ses devancières de 1899, en différait quant au fond : conçue dans un esprit plus pratique, profitant de l'expérience et des résultats acquis, elle faisait une plus grande part à la réalité des choses, et les considérations humanitaires et un peu idéalistes y avaient fait place à des appréciations plus tangibles.

Elle écartait résolument la question des armements dans le programme assez court qu'elle proposait et le faisait en ces termes :

« Estimant qu'il n'y a lieu, actuellement que de procéder à l'examen des questions qui s'imposent d'une façon particulière, en tant qu'elles découlent de l'expérience de ces dernières années, *sans toucher à celles qui pourraient concerner la limitation des forces navales ou militaires*, le gouvernement impérial propose comme programme, etc... »

De même qu'à la Conférence de 1899, il demeurerait bien entendu que les délibérations de la réunion projetée ne devraient porter ni sur les rapports politiques entre les Etats, où l'ordre des choses est établi par les traités, ni non plus, en général, sur les ques-

tions qui ne rentreraient pas directement dans le programme adopté par les Cabinets.

Le fait, par le Gouvernement russe, de renier en quelque sorte son initiative passée et d'abandonner la question des armements, a été interprété de diverses façons ; question de dignité, sans doute, après sa défaite, ou plus brutalement, question de défense personnel, de quelque façon qu'on la considère, la restriction russe n'en était que parfaitement justifiée par des circonstances, et cette circulaire où l'on a voulu voir de la résignation était plus réellement une circulaire de sagesse.

Mais la réunion de la Conférence escomptée pour le courant de l'été de 1906, fut retardée par une autre conférence tenue à Genève, en conformité d'un vœu de celle de 1899, pour la révision de la convention de 1864, et dont on attendait le résultat.

CHAPITRE II

L'INITIATIVE ANGLAISE

La conférence projetée s'annonçait sans que rien ne permît d'espérer qu'un pas de plus serait fait dans la limitation des effectifs ou des budgets militaires de chaque pays. Au contraire, il semblait que toutes les nations eussent reçu comme consigne de n'en point souffler mot.

Et les circulaires que nous venons de mentionner étaient elles-mêmes catégoriques : la question ne serait pas posée, ne devait pas l'être.

Mais, brusquement, en octobre 1906, Sir Henry Campbell-Bannermann, premier ministre anglais, avisa le Gouvernement russe du désir de l'Angleterre, à la Conférence projetée de voir discuter la question de la limitation des armements et l'intention qu'elle avait de la poser elle-même.

Cette initiative anglaise, qui surprit, au premier abord, n'avait rien en soit qui ne fût justifié amplement

par de nombreux précédents historiques, constituant à l'Angleterre une glorieuse ligne de conduite pacifique que nous rappellerons brièvement.

Dans une déclaration à la Chambre des Communes, en 1841, Sir Robert Peel, membre d'un cabinet où siégeait Wellington, le héros de Waterloo, constatait que les dépenses militaires menaient l'Europe à la banqueroute et qu'il fallait trouver un moyen de mettre un terme à l'état de paix armée.

Puis, en 1856, Disraëli conjurait la même assemblée de montrer à l'Europe que la paix était vraiment la politique anglaise, en réduisant les armements. Cinq ans plus tard il recommandait un arrangement entre la France et l'Angleterre pour écarter le *steeple-chase des armements*.

Richard Cobden, à cette même époque, conseillait de faire comprendre aux hommes politiques l'application d'un problème de simple arithmétique ainsi énoncé : étant donné que les États diminuent tous leurs effectifs dans la proportion de 10 à 1, leurs forces respectives ne s'en trouvent aucunement changées.

Plus près de nous, Lord Salisbury, en 1890, avait fait rédiger un mémoire sur la question qui, communiqué à l'empereur Guillaume II, avait soulevé son enthousiasme.

Enfin, M. Goschen et M. Chamberlain avaient respectivement soutenu aux Communes, en 1899 et en

1903, l'idée et la nécessité de la limitation des armements.

Sir Henry Campbell-Bannermann avait lui-même tenu le langage suivant le 22 décembre 1905 :

« J'estime que l'accroissement des armements est un grand danger pour la paix du monde. Etant donné que le principe de l'arbitrage pacifique fait des progrès, une des tâches les plus nobles des hommes d'Etat consiste à *modifier* ces armements en vue d'une ère nouvelle et plus heureuse. Y a-t-il un rôle plus noble, pour un grand pays, que de se mettre au moment présent à la tête d'une ligue de la paix par l'intermédiaire de laquelle cette œuvre pourrait être accomplie ? »

Et, non seulement le Gouvernement, mais les Chambres anglaises se saisirent de la question et tout un mouvement parlementaire en faveur de la limitation des armements se dessina avec vigueur à cette époque.

Le 10 mai 1906, à la Chambre des Communes, le député ouvrier Vivian interpella, sur la question des armements, Sir Edward Grey, ministre des Affaires étrangères, qui lui répondit ainsi :

« Au nom du Gouvernement j'accepte et j'accueille la résolution Vivian et j'espère que les autres puissances la considéreront comme une invitation du Gouvernement anglais à répondre à un appel en faveur d'une *réduction* des armements. »

Douze jours plus tard, le 22 mai, lord Landsdowne s'exprimait en ces termes :

« Ce serait une chose admirable à nos yeux; si d'un commun accord nous pouvions arriver à *diminuer* les charges militaires. »

Et lord Fitz-Maurice, sous-secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, faisait, le 25 mai, à la Chambre des Lords, l'importante déclaration suivante, qui laissait pressentir l'initiative du Gouvernement anglais.

« L'Angleterre a exprimé par l'intermédiaire du président du Conseil et du Ministre des Affaires étrangères, l'espoir que la situation pourra être améliorée peu à peu et a donné déjà l'exemple, en réduisant ses dépenses : elle pourrait inviter les gouvernements de l'Europe à suivre le mouvement et à s'associer aux aspirations que le ministre a exprimées il y a quelques jours. »

Ainsi l'Angleterre ne faisait donc que suivre une tradition de sa diplomatie, semble-t-il, en proposant d'insérer au programme de la nouvelle Conférence la question brûlante. Mais, en réalité, nul pays n'était plus en situation qu'elle d'en parler et la limitation des armements à cette époque constituait même pour elle un moyen politique d'une importance considérable. Elle pouvait limiter ses armements propres sans avoir rien à craindre de personne : sa puissance était à son comble alors, car, en dix ans, elle avait augmenté ses dépenses militaires et surtout navales dans des proportions considérables.

Les chiffres officiels suivants des budgets respectifs

de la guerre et de la marine anglaises peuvent en donner une idée :

En 1896-1897 :

Armée : £ 18.270.000.

Marine : £ 22.170.000.

Soit au total pour le budget de la défense nationale anglaise : £ 40.440.000.

Ces chiffres avaient crû dans les proportions suivantes dix ans après :

Budget de 1906-1907 :

Armée : £ 29.796.000.

Marine : £ 31.839.000.

Total : £ 61.635.000 (1).

Si l'on compare les deux chiffres on se rend compte que la différence en plus se trouve être de £ 21.195.000, soit 629.875.000 francs, et donne une proportion d'augmentation fantastique de 63 % pour l'armée et 43 % pour la marine.

L'Angleterre se trouvait donc être la seule nation européenne qui pouvait se permettre de faire des propositions pacifiques qui auraient eu pour base le *statu quo* : elle n'avait rien à craindre d'une limitation et tout à y gagner.

Aussi l'importance de la déclaration anglaise d'octo-

(1) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, 1906, p. 539.

bre 1906, par laquelle le Gouvernement de S. M. Edouard VII avisait celui du tsar de son intention de poser la question de la limitation des armements à la future Conférence est-elle considérable. A vrai dire, l'Angleterre eût plutôt été disposée à attendre que les autres eussent commencé, mais par suite de sa situation politique prépondérante alors en Europe, crut-elle pouvoir proposer de limiter, à condition que ses voisins s'arrêtèrent comme elle dans leur développement militaire ou naval. Ceux-ci, et notamment l'Allemagne, dont les ambitieuses visées maritimes auraient été particulièrement atteintes par la réalisation du programme anglais, firent toutes réserves, et le seul résultat qu'amènèrent les avances britanniques fut une certaine gêne en Europe, qui nécessita en février 1907 une intervention qui eut alors un retentissement considérable en Europe. Nous voulons parler du voyage de M. F. de Martens.

Le célèbre jurisconsulte et diplomate russe fut envoyé par son gouvernement en une mission conciliatrice auprès des cabinets européens, en vue vraisemblablement d'apaiser l'émotion soulevée par la déclaration de M. Campbell-Bannermann. C'est, d'ailleurs, là une pure supposition, car rien n'a transpiré du but, non plus que des résultats de cette mission, environnée d'un grand mystère ; mais l'explication en est des plus vraisemblables, et aujourd'hui communément admise.

Le Gouvernement russe, qui avait cru, en 1898, de-

voir poser la question, par un revirement dicté par le changement survenu dans sa politique extérieure, n'admettait même plus, en 1907, que la question fût posée par quiconque, et trouva une aide puissante dans le gouvernement allemand, qui se montra, avec une netteté absolue et dès le début, absolument opposé à toute discussion de la question à la Conférence, par deux reprises différentes le chancelier, M. de Bulow, déclara que son gouvernement ne concevait pas, non la possibilité de résoudre, mais celle de discuter la limitation des armements.

L'Allemagne, en effet, à qui plusieurs années étaient nécessaires à la réalisation d'un programme naval récemment voté, avait compris que la déclaration anglaise était nettement dirigée contre sa flotte, et avait déclaré ne pouvoir accepter « ce veto britannique à l'expansion de ses forces, car l'Allemagne manque de place au soleil » (1), d'autres pays s'étaient cependant rendus compte de tout l'intérêt d'une démarche qui pouvait passer pour une sorte de consultation des puissances en vue de faire entrer la question des armements dans le programme de la Conférence projetée. Et une déclaration ministérielle française à la Chambre des députés (séance du 12 juin 1906), s'exprimait déjà

(1) *Reichsbote* cité par le *Journal des Débats* du 29 mai 1906 : seul le *Vorwaerts*, organe socialiste, soutenant en Allemagne la proposition anglaise.

favorablement à ce propos, tout en restant dans une note prudente :

« Mettant son entière confiance dans une armée et dans une marine dont la valeur et la force garantissent pleinement sa sécurité et lui assurent le rang qui lui appartient dans le monde, la France espère que, comme elle-même, les nations s'attacheront toujours aux solutions fondées sur le respect du droit, et elle souhaite que le progrès en ce sens de l'opinion universelle auquel elle aura ainsi contribué permette aux nations de regarder comme possible l'allègement des charges militaires que les Etats représentés à La Haye ont déclaré « grandement désirable pour l'accroissement matériel et moral de l'humanité » (1).

Cette déclaration fut soulignée par l'adhésion unanime de la presse (2).

Deux jours plus tard, le 14 juin, une déclaration ministérielle italienne était provoquée, sur le même sujet, par le député Brunialdi, et son interpellation sur les pouvoirs à donner aux délégués italiens. M. Tittoni, ministre des affaires étrangères, répondit que « les délégués italiens auraient pour mandat d'appuyer l'initiative anglaise ».

L'Italie, prise entre son désir de se rapprocher de l'Angleterre, tout en conservant son rang dans la Tri-

(1) *Journal Officiel*, compte rendu « in extenso » 1906, page 1937.

(2) Cf. *Les Débats* et le *Temps* du 16 juin 1906.

ple Alliance, désireuse, d'autre part, de concilier avec cette politique des besoins économiques de réductions militaires, semblait à ce moment, devoir pencher en faveur de la proposition anglaise, mais une nouvelle déclaration de M. Tittoni au cours de l'été de 1907, montra que les vues de son gouvernement avaient subi quelques modifications. En effet, le ministre italien ne répondit que d'une façon peu précise sur la question de savoir si le gouvernement italien entendait poser la question, et il est vraisemblable qu'une pression exercée par les gouvernements de la Triple Alliance ait pu causer cette modification.

En tous cas, l'Autriche se tint sur une réserve prudente, attendant, pour se prononcer, la réponse de l'Allemagne.

L'Espagne était très favorable ; elle fit même savoir au gouvernement russe son intention de poser elle-même, sous réserves, la question.

Et le gouvernement des Etats-Unis, son ancien adversaire, répondit d'abord « qu'il ne refuserait pas son appui cordial à toute proposition de réduction des armements », mais il ne spécifiait rien de spécial. Lui aussi devait aviser la Russie de son intention de se réserver le droit de traiter la question à la prochaine Conférence.

En effet, avant la convocation de la seconde Conférence, en avril 1907, les ministres des affaires étrangères des Puissances ayant accepté l'invitation du gou-

vernement russe, reçurent une note conçue en ces termes :

« Avant la convocation de la seconde Conférence de la Paix, le Gouvernement impérial se croit obligé de donner aux Puissances ayant accepté son invitation l'exposé de la situation actuelle.

« Toutes les Puissances auxquelles le Gouvernement impérial a communiqué au mois d'avril 1906 son projet de programme des travaux de la nouvelle Conférence y ont déclaré leur adhésion. Toutefois les observations suivantes ont été faites au sujet de ce programme :

« Le Gouvernement des Etats-Unis s'est réservé la liberté de soumettre à la seconde Conférence des questions supplémentaires, savoir : celle de la réduction ou limitation des armées et de l'obtention d'un agrément d'observer certaines limitations dans l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes publiques ordinaires découlant de contrats.

« Le Gouvernement espagnol, sans exprimer son désir de discuter la question de la limitation des armements, se réserve le droit de traiter cette question à la prochaine réunion de La Haye.

« Le Gouvernement britannique fait savoir qu'il attache une grande importance à ce que la question des dépenses pour les armements soit discutée à la Conférence et il s'est réservé le droit de la soulever ; il s'est également réservé le droit de s'abstenir de la discussion de toute question mentionnée dans le program-

me russe qui ne lui paraîtrait pas devoir mener à un résultat utile » (1).

Nous verrons qu'à la Conférence, seul le Gouvernement anglais eut le courage d'aller jusqu'au bout et de proposer la discussion de la question.

Le retentissement de ces diverses déclarations fut moins considérable qu'en 1899, et d'une façon générale, on peut même dire qu'elles passèrent dans la masse du public. Cependant, en France, elles eurent un écho à la Chambre des députés, et une tentative fut faite en vue de provoquer l'adhésion du Gouvernement aux propositions anglaises et de faire donner des instructions en ce sens aux plénipotentiaires français.

Huit jours, en effet, avant l'ouverture des travaux de la Conférence, M. de Pressensé, à la séance du 7 juin 1907, interpella le Gouvernement sur les instructions à donner aux plénipotentiaires à la Conférence de La Haye.

Après avoir fait remarquer que si l'on avait dû se contenter des « sous-produits » de la Conférence de 1899, c'était à raison du peu de préparation de l'opinion, M. de Pressensé précisa le point sur lequel portait principalement son interpellation, à savoir, la position que comptait prendre le Gouvernement français quant à la proposition anglaise de limitation des armements.

(1) Louis Renault. *Les deux Conférences de la Paix*, 1899 et 1907, p. 54.

Dès le début de son interpellation, M. de Pressensé posait nettement la question, et en envisageait l'aspect brutal.

« Je dis qu'à l'heure actuelle, dans une Europe comme l'Europe présente, dans un monde qui, tout entier, est armé jusqu'aux dents, où les germes, les étincelles de conflit, quoi qu'on dise, quelles que soient les paroles pacifiques qu'on prononce de tous côtés, couvent malheureusement sous la cendre tantôt les passions mal éteintes, tantôt des intérêts mal compris et aveuglément hostiles, je dis que ce serait un crime contre la civilisation que de prêter les mains, ne fut-ce que par notre abstention, notre indifférence, notre apathie, à l'échec de la deuxième Conférence de la Paix, c'est-à-dire au discrédit de l'une des rares forces organisées qui travaillent dans le monde à la substitution de la paix à l'ère des conflits belliqueux. »

Puis, après avoir rendu hommage au rôle remarquable de l'Angleterre dans l'histoire de la limitation des armements, et avoir passé en revue les divers moyens proposés d'arriver à une entente amiable sur la question, M. de Pressensé concluait en demandant au gouvernement de « déclarer par une manifestation officielle et éclatante, que la France était bien à côté de son amie et alliée. »

Après une réponse de M. Stephen Pichon, ministre des Affaires étrangères, la Chambre repoussa un ordre

du jour de M. de Pressensé, affirmant la sympathie de la France pour la proposition anglaise.

La France ne devait donc pas soutenir l'Angleterre dans les propositions de désarmements.

CHAPITRE III

LA QUESTION DES ARMEMENTS A LA CONFÉRENCE DE 1907

Le 15 juin 1907, à trois heures, dans la salle des Chevaliers, à La Haye, se réunissait pour la première fois la seconde Conférence internationale de la Paix, « avec la mission de donner un développement nouveau aux principes qui avaient servi de base à l'œuvre de la première Conférence de 1899 » (1) ; cent soixante-quinze délégués y représentaient quarante-quatre Etats, près du double du nombre de ceux qui assistaient, huit ans auparavant, à la séance d'ouverture à la maison du Bois.

Malgré la publicité moins grande que la presse des divers pays avait donné à cette seconde réunion, elle s'ouvrit au milieu d'un enthousiasme extraordinaire.

(1) Acte final du 18 octobre 1907.

De nombreuses adresses avaient été envoyées pour ce jour-là de tous les coins du monde, et on se vit bientôt obligé d'instituer au sein de la Conférence, une commission spéciale, sous la présidence de M. de Beaufort, spécialement chargée de les examiner (1). Beaucoup de ces adresses mentionnaient l'espoir que la Conférence saurait résoudre la question des armements et lui prodiguaient les objections les plus vives. Mais leurs signataires avaient sans doute oublié que la question n'avait pas été mise au programme, et que, seuls, quelques Etats avaient proposé de la soumettre au cours des discussions. Et dès le premier jour, le discours du président, M. de Nélidow, donna, sans doute, à comprendre aux enthousiastes du désarmement, sous une forme quelconque, que le grand jour n'était pas près de poindre à l'horizon, et que ces grands projets devaient encore rester à l'état de rêverie :

« Ne soyons pas trop ambitieux, Messieurs, disait le délégué de la Russie, n'oublions pas que nos moyens d'action sont limités, que les nations sont des êtres vivants tout comme les individus qui les composent, qu'elles ont les mêmes passions, les mêmes aspirations, les mêmes défaillances, les mêmes entraînements ; que si, dans la vie quotidienne, les organes judiciaires, malgré la sévérité des sanctions dont ils sont munis, ne parviennent pas à empêcher les querelles, les rixes et

(1) Troisième séance plénière. (P. V., 1907, I. 63, 20 juillet 1907).

les violences entre individus, il en sera de même parmi les nations.... »

Et remplaçant la question sur le terrain qui devait, d'après l'opinion de son gouvernement, lui convenir le mieux, M. de Nélidow ajoutait :

« Mais que cela ne nous décourage pas de rêver à l'idéal d'une paix universelle et d'une fraternité de peuples qui ne sont, après tout, que des aspirations naturelles et supérieures de l'âme humaine... » (1).

C'était, il faut l'avouer, faire dès le premier jour l'aveu qu'on n'attendait aucun résultat sérieux sur la question des armements.

Et, en effet, à la différence de la Conférence de 1899, où la place d'honneur, en quelque sorte, lui avait été réservée, où la première commission avait eu la lourde charge de s'occuper des armements, en 1907, au contraire, dans la répartition en commissions et sous-commissions, il semble qu'on les ait oubliés. Aucun comité spécial n'est chargé de centraliser les thèmes qu'on pouvait cependant prévoir comme devant être soumis à la Conférence, bien qu'en réalité le programme officiel n'en fasse point mention : l'Angleterre, les Etats-Unis, l'Espagne, avaient avisé les gouvernements de leur intention de discuter le problème : l'incident avait même fait un certain bruit, et l'on devait bien se douter que ces pays tiendraient à honneur de faire face à leurs en-

(1) *P. V.*, 1907, I. 52.

gagements : on avait bien institué une commission des adresses, on aurait pu faire tout au moins une place à une simple sous-commission des armements.

Il n'en fut rien, par déférence sans doute pour le Gouvernement russe, pour qui l'on avait tous les égards et qui avait, sans se souvenir de son initiative passée, combattu avec une rare énergie les projets anglais ; on passa outre. Si bien que les séances de la Conférence se passèrent, occupées pourtant à la discussion de points importants de droit international public, et l'on aurait pu croire qu'il ne serait jamais question de la limitation des armements à cette Conférence, si, deux mois après son ouverture, le premier délégué anglais n'avait pensé à développer l'argumentation anglaise.

En effet, ce ne fut qu'à la quatrième séance plénière, le 17 août 1907 (1), après avoir examiné diverses questions appartenant à un autre ordre d'idées, que Sir Edward Fry prit la parole et remit en discussion le grand problème.

Après avoir rappelé tout ce qui avait été précédemment fait, après avoir invoqué les raisons si graves qui militent en faveur d'un temps d'arrêt dans les progrès des charges militaires, Sir Edward Fry fit un tableau vraiment éloquent de la situation : reprenant les chiffres officiels, il montra le flot montant des budgets militaires, les millions succédant aux millions, chaque an-

(1) *P. V.*, 1907, I. 90 et sqq.

née, en vertu de cette augmentation colossale du coût, non de la guerre, mais simplement de cet état instable de paix armée. Il rappela à la Conférence que l'accroissement des charges militaires de l'Europe, en une simple période de neuf années, depuis la première Conférence de la paix à La Haye, atteignait un chiffre fabuleux, et après une évocation poétique de l'Âge d'Or, le délégué anglais s'adressa aux plus hauts et aux plus nobles sentiments de l'Assemblée.

« Au nom de la solidarité humaine, dit-il, je vous prie de ne pas vous séparer sans avoir demandé que les Gouvernements du monde se dévouent très sérieusement à l'étude de la question de la limitation des charges militaires. »

Puis, après cet appel vibrant, presque un plaidoyer d'une cause désespérée, Sir Edward Fry faisait les concessions nécessaires qui plaçaient sa proposition sur le terrain auquel tous pouvaient accéder :

« Mon Gouvernement reconnaît, concédait-il, qu'il est du devoir de chaque pays de se protéger contre ses ennemis et contre les dangers qui peuvent le menacer. Il reconnaît de même que chaque gouvernement a le droit et le devoir de décider qu'il convient à son pays de faire dans ce but.

« C'est donc seulement par la bonne volonté, la libre volonté de chaque gouvernement agissant de son propre chef pour le bonheur de son pays que l'objet de nos désirs peut se réaliser. »

Et en parfait accord avec ces sages dispositions, le délégué anglais formulait ensuite la proposition de son gouvernement. Cette proposition ne portait, il est vrai, que sur les armements maritimes, et semblait peut-être d'une restriction assez grande ; mais il y a lieu de remarquer que les budgets navaux, s'ils n'offrent, en général pas de chiffres approchant, pour les nations du continent européen, de ceux du budget de la guerre, sont ceux qui, pourtant, à raison du coût important des éléments qu'ils composent, sont susceptibles de s'accroître avec la plus grande rapidité : Un programme naval se compose, en effet, d'une façon générale, de huit à dix cuirassés d'un coût moyen de vingt à trente millions chacun. De plus, la marine est la force anglaise par excellence, et c'est son développement qui intéresse surtout l'Europe ; dans de telles conditions, il n'est pas surprenant que le Gouvernement anglais ait cru devoir restreindre à la seule marine ses propositions de désarmement qu'il formulait ainsi :

« Le Gouvernement de la Grande-Bretagne serait prêt à communiquer annuellement aux puissances qui en agiraient de même, le projet de construction de nouveaux bâtiments de guerre et les dépenses que ce projet entraînerait. Cet échange de renseignements faciliterait un échange de vues entre les gouvernements, sur les réductions que, d'un commun accord, on pourrait effectuer. Le Gouvernement britannique croit que, de cette façon, on pourrait arriver à une entente sur la

question des sommes que les Etats pourraient allouer à ce chapitre de leur budget. »

Mais le délégué anglais semblait n'avoir pas une confiance absolue dans le succès que remporterait cette proposition, discutable à plus d'un point de vue. On pouvait y voir, et on n'aurait pas manqué de la relever, si la question avait été sérieusement envisagée, un désir de l'Angleterre de se renseigner ainsi sur les projets de ses voisins, d'entraver leur essor maritime, tout en ne leur communiquant que ce qu'elle aurait bien voulu leur faire connaître. L'hostilité était d'avance acquise à une telle proposition. Aussi, Sir Edward Fry se hâta-t-il de conclure en proposant finalement un terrain neutre et nullement compromettant, une résolution n'engageant à rien :

« La Conférence confirme la résolution adoptée par la Conférence de 1899 à l'égard de la limitation des charges militaires, et vu que ces charges militaires se sont considérablement accrues dans presque tous les pays depuis la dite année, la Conférence déclare qu'il est hautement désirable de voir les gouvernements reprendre l'étude sérieuse de la question. »

Après que Sir Edward Fry eut fini, M. Nélidow donna lecture d'une lettre de M. Choate, premier délégué des Etats-Unis d'Amérique, déclarant que la mission américaine appuyait expressément, après échange de vues, la proposition anglaise.

En quelques mots, M. Bourgeois, délégué français,

dit toute la sympathie de son gouvernement pour la proposition anglaise, et M. de Villa Urrutia, délégué de l'Espagne, regrettant que les circonstances n'aient pas permis, en 1899, à son gouvernement de soutenir les vues de l'empereur de Russie, déclara également s'associer aux vues anglaises, « qui sont, dit-il, aussi celles du Gouvernement espagnol ».

Curieux revirement que celui en vertu duquel deux anciens belligérants, les Etats-Unis et l'Espagne, adversaires tous deux de toute idée pacifique en 1899, s'unissaient neuf années plus tard, pour soutenir les vues que patronnait alors la Russie, tandis que celle-ci, à la seconde Conférence, se montrait à son tour adversaire déterminé de toute discussion pacifique.

Car il semblait que le gouvernement du tsar, en s'opposant ainsi de façon catégorique à toute tentative de limitation des armements, eût, par là, voulu montrer que les graves événements d'Extrême-Orient lui eussent fait concevoir une toute autre façon d'agir ; on aurait pu croire même qu'elle regrettait d'avoir pu tenir un langage favorable au désarmement partiel.

C'est ainsi qu'en de nobles paroles où apparaissaient à la fois toute l'amertume et toute la fierté du vaincu, M. Nélidow, relatant la situation faite en 1899, s'exprima en ces termes :

« Ces discussions assumèrent un tel caractère, qu'au lieu de l'entente désirée on était menacé de voir surgir un désaccord qui pouvait devenir fatal pour le reste des

travaux de la Conférence : on dut constater que la question n'était pas mûre, qu'elle demandait à être encore étudiée par les différents gouvernements chez eux. »

Et, rappelant le vœu émis, le premier délégué russe constatait que « la pratique de la vie ne devait pas répondre à l'idéalité du vœu », et que l'intervention armée en Chine, la guerre sud-africaine, la guerre russo-japonaise devaient se charger de lui donner un démenti éclatant.

« Le résultat, concluait-il, fut que les gouvernements, loin de pouvoir s'occuper conformément au vœu exprimé par la Conférence, des moyens de limitation des armements, durent, au contraire, les augmenter dans des proportions que vient de vous indiquer en chiffres Son Excellence Sir Edward Fry. »

Et c'étaient les raisons qui avaient déterminé le gouvernement russe à changer d'opinion et à éviter d'inscrire la question des armements à son programme. Il estimait que celle-ci n'était pas davantage mûre pour une discussion utile, qu'elle ne pouvait, au contraire, donner lieu qu'à des débats irritants.

Et c'était la conclusion de M. Nélidow : constatant le mouvement d'opinion qui avait déterminé le gouvernement britannique à se faire l'interprète des sentiments pacifiques exprimés par beaucoup, il rendait hommage, dans son discours, à une si noble tentative, mais se refusait à l'approuver :

« Si la question n'était pas mûre, disait-il, en 1899, elle ne l'est pas davantage en 1907. Rien n'a pu être fait en cette voie, et la Conférence se trouve aujourd'hui tout aussi peu préparée à l'aborder qu'alors. »

Pourtant, la fin de son discours, saluée par d'unanimes acclamations, recommandait la proposition britannique au bon accueil de la Conférence, comme étant ce qui exprimait le mieux l'état de la question.

Et ce fut tout pour la Conférence de 1907.

Cette séance du 17 août 1907 fut la seule où la question des armements fût envisagée. Les applaudissements ayant rendu un vote inutile, dit le procès-verbal officiel, la résolution proposée comme palliatif, par Sir Edward Fry fut adoptée, et se retrouve seule dans l'acte final du 18 octobre 1907 :

« La deuxième Conférence de la Paix confirme la Résolution adoptée par la Conférence de 1899, à l'égard de la limitation des charges militaires ; et, vu que les charges militaires se sont considérablement accrues depuis la dite année, la Conférence déclare qu'il est hautement désirable de voir les Gouvernements reprendre l'étude sérieuse de la question. »

Enfin, la Conférence recommandait qu'au cas de réunion de troisième Conférence, un comité préparatoire fût chargé de recueillir les diverses propositions et de préparer un programme susceptible d'être étudié dans chaque pays et cela deux ans d'avance. Sage décision dont l'application saura sans doute conduire un jour à

la solution du grand problème, qui n'avait pas fait un pas en 1907.

Cet avortement de la Conférence sur ce point fut interprété défavorablement en général par la presse pacifiste. On a reproché à celle-ci de n'avoir pas voulu discuter la question et « d'avoir enterré en un quart d'heure un des plus angoissants problèmes du siècle ».

On a fait supporter toute la responsabilité d'un tel échec au Gouvernement russe : nous avons dit plus haut la situation qui lui était faite, et il n'est vraiment pas équitable d'en vouloir au vaincu de la veille de ne pas consentir à abdiquer, à la face du monde entier, tous ses droits à une revanche, de renier tout son honneur et toute sa dignité. Quels griefs la nation russe n'aurait-elle pas eus envers ceux qui dirigent ses destinées, si ceux-ci, oubliant leurs devoirs, avaient consenti à se rendre impuissants pour toujours à réparer les pertes cruelles qu'ils venaient de subir ? La Russie de 1907, a-t-on dit (1), c'est la France de 1871. Cette comparaison fort juste peut servir à nous faire comprendre, à nous, Français, toute l'inflexible conduite que la Russie était condamnée à suivre à La Haye, en 1907, quelque contradictoire qu'elle fût avec celle tenue par son gouvernement en 1899. Et nous devons l'en excuser et l'en plaindre.

Au reste, eût-elle été discutée sérieusement à la Con-

(1) E. Lemonon. *La Seconde Conférence de La Paix*. Titre V.

férence, il n'en reste pas moins certain qu'un résultat aurait été bien improbable.

Pas de programme, pas d'études préparatoires, telles sont deux causes qui eussent irrémédiablement compromis le succès de tout ce qui aurait pu être tenté.

Et le rapport de la délégation française à cette Conférence (1) est très affirmatif sur ce point :

« Une pareille étude, y est-il dit, ne peut être menée à bonne fin ni même entreprise dans une assemblée internationale sans avoir été préalablement l'objet d'une étude nationale dans chacun des pays intéressés ; c'est de l'ensemble de ces diverses études nationales que peut seule sortir une solution internationale. La Conférence ne se fit à cet égard aucune illusion. Elle fut unanime à réclamer aux gouvernements l'étude préalable nécessaire ».

Quoi qu'il en soit, et malgré cet échec prévu, la Conférence, qui, d'ailleurs, n'avait pas inscrit catégoriquement la question à son programme, a marqué par son vote l'importance que les gouvernements attachaient à la discussion de la limitation des armements : elle a fait mieux, elle les a mis dans la voie pratique pour parvenir à une réalisation en recommandant l'étude préalable des points à discuter : c'est aux Conférences futures qu'il appartiendra de faire en sorte que l'hu-

(1) *Documents diplomatiques : La Seconde Conférence de la Paix, 1907, p. 35.*

manité puisse se soulager en apportant d'elle-même une diminution aux charges de la préparation de la guerre.

CHAPITRE IV

LE TRAITÉ CHILO-ARGENTIN DU 28 MAI 1902

Dans l'historique que nous venons de faire de la question de la limitation des armements, nous avons relaté de nombreux projets de limitation ou de réduction d'armements, voire même de désarmement, mais il ne nous a pour ainsi dire pas été donné de rencontrer de mise en pratique sérieuse de ces propositions. Pourtant, entre la première et la seconde Conférence de la Paix, deux Etats avaient conclu une convention bilatérale remarquable à plus d'un titre, et qui constituait une véritable application des principes de limitation des armements, et c'est à ce titre qu'elle doit prendre place dans cette étude. Nous voulons parler d'un traité par lequel deux importantes républiques sud-américaines décidèrent spontanément et dans le but de mettre fin aux charges qu'eux causaient d'excessifs armements, de limiter de part et d'autre les obligations que leur imposait la préparation éventuelle de la guerre.

L'importance du traité conclu le 28 mai 1902 entre le Chili et la République Argentine est, en effet, considérable, et c'est ainsi qu'à la Conférence de 1907, M. de Nélidow en donna communication à l'assemblée qu'il présidait. Il semblait, en effet, que ce traité était en quelque sorte une réalisation anticipée de la proposition anglaise faite à cette Conférence par Sir Edward Fry, tant ses dispositions essentielles étaient en concordance avec celles que le représentant du Gouvernement britannique avait préconisées à la séance du 17 août 1907.

Le Chili et la République Argentine avaient, semble-t-il, eu à cœur de donner, en quelque sorte, une illustration aux principes développés à la Conférence de 1899 ; ils ont voulu prouver que les possibilités d'une entente sur la grave question de la limitation des charges militaires pouvaient devenir une réalité, quand les bonnes volontés étaient réunies et qu'il ne suffisait, en cela comme en toutes choses, que de vouloir pour pouvoir.

En effet, les deux Etats sud-américains se trouvaient depuis un nombre considérable d'années, un demi-siècle presque, dans un état de compétition d'influence qui semblait insoluble, état assez semblable à celui de bien des Etats européens à divers moments de leur histoire. Cette question de suprématie dans le Continent extrême-sud-américain se caractérisait par un état de tension perpétuelle, et de guerre imminente, qu'une question de délimitation de territoire qui fut ultérieure-

ment soumise à l'arbitrage du roi d'Angleterre et réglée par sa sentence du 20 novembre 1902, rendait alors particulièrement dangereuse pour la sécurité des deux pays.

La conséquence d'une telle situation était un surcroît de dépenses militaires et navales, entretien sur le pied de paix de forces hors de proportions avec l'importance respective des nations, et cela au détriment de leur développement économique et social.

Aussi, régnait-il un vif besoin d'apaisement qu'une habile diplomatie réussit à satisfaire.

Le 28 mai 1902, le Chili et la République Argentine conclurent en effet deux importants traités, que nous allons étudier, concernant les armements.

Le premier de ces traités avait trait à une série de mesures se rattachant plus particulièrement aux principes de *limitation* proprement dite des armements ; en effet, les deux États, y convenaient plus spécialement de diverses décisions propres à restreindre pour l'avenir les armements excessifs. Dans la convention qui le suivit, au contraire, il semble qu'il s'agisse des moyens pratiques employés pour ramener sur un pied équivalent les flottes chiliennes et argentines : l'avenir est plus particulièrement visé dans le premier de ces textes, où il n'est question que de « non-augmentation » alors que dans le second c'est le passé et le présent qui sont l'objet des dispositions qu'il contient et qui opèrent une véritable *réduction* des forces.

D'ailleurs, le préambule du premier traité confirme notre opinion, car ses rédacteurs ont, à dessein sans doute, employé le terme même de « limitation des armements » : il était, en effet, conçu en ces termes :

« Réunis au ministère des Affaires étrangères du Chili, MM. Vergara Donoso, ministre des relations extérieures du Chili, et José Antonio Terry, envoyé extraordinaire de la République Argentine, ont convenu de consigner dans la présente convention les diverses décisions adoptées pour la limitation des armements maritimes dans les deux Républiques, décisions prises sur l'initiative et grâce aux bons offices du Gouvernement de S. M. Britannique » (1).

Comme on le voit dans ce préambule, il ne s'agissait que des armements maritimes. Mais la proposition n'en était pas moins intéressante, car les armements les plus importants et aussi les plus dispendieux étaient faits sur mer par les deux nations.

L'article premier donnait les raisons des mesures convenues :

« ARTICLE PREMIER. — Dans le dessein d'écarter
« tout sujet d'inquiétude et de défiance envers l'un et
« l'autre pays, les gouvernements du Chili et de la
« République Argentine renoncent à prendre possession
« des navires de guerre qu'ils ont en construction et
« à faire pour le présent de nouvelles acquisitions. Les

(1) *R. G. D. I. P.*, 1903, p. 547 et sqq.

« deux Gouvernements conviennent, en outre, de ré-
« duire leurs escadres respectives, suivant un accord
« établissant un équilibre raisonnable entre les deux
« escadres. Cette réduction se fera dans un délai d'un
« an à compter de l'échange des ratifications de la pré-
« sente convention. »

Telles étaient les dispositions destinées à ramener à un état normal les forces maritimes des deux pays, qui, ainsi que le constate cet article, étaient arrivés à provoquer un état d'inquiétude et de défiance.

Aussi la convention ne se bornait-elle pas à remédier au mal actuel, mais fort sagement du reste, stipulait pour l'avenir, et convenait de diverses mesures destinées à empêcher le retour de semblables erreurs :

« ART. 2. — Les deux Gouvernements se promettent
« de ne pas augmenter, durant cinq années, leurs ar-
« mements maritimes sans un avis préalable, que celui
« qui voudrait augmenter donnera à l'autre dix-huit
« mois à l'avance ».

Le même article se terminait par une restriction en faveur des armements purement défensifs et notamment les sous-marins, qui étaient considérés alors comme destinés uniquement à la défense des côtes, à raison du faible tonnage qu'ils avaient à cette époque : il n'en serait plus de même aujourd'hui, alors que les diverses puissances maritimes construisent des sous-marins d'un tonnage approchant 1.000 tonnes, et possédant, par conséquent, avec un rayon d'action bien plus consi-

dérable, un véritable rôle offensif. Cette restriction des armements offensifs était ainsi conçue :

« Il est entendu que sont exclus de cet arrangement
« tous les armements pour la fortification des côtes et
« ports et que chacun pourra acquérir les navires des-
« tinés uniquement à la défense de ceux-ci, tels que
« sous-marins, etc. »

L'article suivant avait trait à une réserve très compréhensible, destinée à obvier à un inconvénient pratique de cette réduction d'armements : il fallait faire en sorte que l'affaiblissement du Chili et de la République Argentine ne profitât point à leurs voisins immédiats ou adversaires éventuels, aussi stipulait-il :

« ART. 3. — Les aliénations auxquelles donnera
« lieu cette convention ne pourront se faire à des pays
« ayant des questions en litige avec l'une ou avec l'autre des parties contractantes. »

L'article 4 concernait des dispositions transitoires :

« ART. 4. — Afin de faciliter le transport des con-
« trats pendants, les deux Gouvernements s'engagent à
« proroger de deux mois le délai stipulé pour la mise
« des navires respectifs en construction. A cet effet, ils
« donneront les instructions nécessaires. »

Enfin, le dernier article de ce court traité mentionnait le délai imparti pour les ratifications par ces gouvernements.

« ART. 5. — Les ratifications de cette convention
« seront échangées dans un délai de 60 jours, ou avant,

« si c'est possible. L'échange aura lieu dans cette ville
« de Santiago. »

Tel était ce traité, dont l'inspiration fait honneur aux sentiments pacifiques de l'un et de l'autre contractants. On y retrouve l'influence évidente des propositions du Gouvernement russe à la Conférence de 1899, dont il est une véritable réalisation. En effet, l'obligation de ne pas augmenter leurs armements maritimes qui y est prise par le Chili et la République Argentine est en parfaite concordance avec les propositions faites à La Haye en 1899, par le capitaine Schéine, qui visait, on l'a vu, la fixation des budgets maritimes, et leur non-augmentation, pour un délai que le délégué russe avait proposé de fixer à trois ans. Ici, dans le traité chilo-argentin, la période durant laquelle l'augmentation était interdite était portée à cinq ans, conforme, d'ailleurs, au chiffre qui avait été adopté par la Russie pour les armements terrestres.

Le préavis qui devait être donné se retrouve également dans la proposition Schéine, qui stipulait « l'obligation de faire connaître à l'avance » le total des tonnes à construire, le nombre des officiers et des hommes et les chiffres budgétaires de l'augmentation en vue.

Dans la convention du 28 mai 1902, une précision plus grande est apportée aux mots « à l'avance », constituant un délai indéterminé, et laissé par le rédacteur du projet aux choix des parties, sont substitués ceux

plus précis de « dix-huit mois ». En revanche, il n'est pas question des points sur lesquels devraient porter la communication relative à l'augmentation. On peut concevoir que les deux nations ont voulu réserver par là leur ligne de conduite, et déclarer qu'elles se considéraient comme reprenant leur liberté d'action après ce préavis qui, dans leur esprit, semble-t-il, n'avait d'autre signification que celle d'une pure et simple dénonciation du traité.

C'était, d'ailleurs, la note générale dans laquelle il était conçu : en effet, il ne fait que poser les bases théoriques, les principes de limitation d'armements sur lesquels il convenait tout d'abord de se mettre entièrement d'accord. Tout l'intérêt d'un tel document est considérable puisque c'était la première fois que deux nations s'engageaient à faire triompher dans leurs relations des principes si souvent proposés, mais jamais encore appliqués ; et, n'eût-il été suivi d'aucune réalisation, il eût tout au moins montré la possibilité de conclure de telles conventions, niées par beaucoup.

Mais une telle hypothèse n'aurait pas été suffisante pour que l'expérience soit devenue pleinement concluante : si le traité du 28 mai 1902 s'était borné à poser une fois de plus des principes, il ne se serait que peu distingué de ses nombreux devanciers, les projets de paix perpétuelle : restaient, en effet, à résoudre les questions d'application pratique. Aussi, l'accord prévu par l'article premier du traité fut-il suivi de peu d'une

convention précisant les points de détail et les mesures ; à prendre pour la réalisation des engagements contractés et qui, ainsi que nous l'avons dit, constituait une *réduction* véritable d'armements.

On peut, à juste titre, s'étonner de la facilité apparente avec laquelle ces questions pratiques s'y sont trouvées résolues : à la Conférence de La Haye, de 1899, en effet, ce furent ces questions d'application pratique qui constituèrent, pour une grosse part, une cause d'insuccès : l'accord qui aurait pu, avec une facilité plus grande, se produire, se trouvait être retardé par les objections qu'on ne manquait pas de formuler, eu égard à l'impossibilité apparente d'arriver à un résultat sur les questions d'application.

Et cette impossibilité semblait pour beaucoup causée par la multiplicité des mesures à prendre entre tous les Etats : on pouvait concevoir la réduction des forces de l'un consentie par rapport à celle du voisin de droite, profitant indirectement au voisin de gauche, qui n'avait pas réduit ou limité ses armements dans de semblables proportions.

L'extrême complication des points de détail, dans leur application aux mille éléments de la force militaire et navale d'un Etat moderne, était enfin un obstacle presque insurmontable à La Haye.

C'est pourquoi le passage de la théorie à la réalité suscita à La Haye le découragement parmi même les

plus chauds défenseurs de l'idée de limitation, et il en résulta l'échec que l'on sait.

Entre le Chili et la République Argentine, certes ces difficultés subsistaient, en tant qu'application pratique. Mais elles subsistaient infiniment atténuées : tout d'abord, au lieu du monde entier en présence, il ne s'agissait plus que de deux contractants ; d'où, facilité infiniment plus grande d'arriver à une entente et possibilité de discuter.

Puis ces deux Etats avaient une situation respectivement à peu près semblable : le Chili valant, avec ses 3.127.000 habitants, l'Argentine, qui avait une population de 5.677.000 âmes ; la différence assez considérable du territoire (1) étant rachetée par une plus grande force économique. Enfin, ces deux Etats avaient une situation militaire et navale prépondérante dans l'Amérique du Sud et se souciaient assez peu de leurs voisins, nullement dangereux.

Telles étaient autant de raisons qui facilitaient une entente. De plus, les forces navales, sur lesquelles portaient uniquement la réduction, étaient très sensiblement d'égale force : ces deux pays avaient, en effet, engagé une sorte de duel d'armements dans lequel aucun des adversaires n'avait eu nettement l'avantage ou le dessous.

Si bien qu'il fut facile de procéder à la mise en pratique du traité du 28 mars 1902.

(1) Chili : 776.000 k. q. — Argentine : 2.950.000 k. q.

Coulet

Au premier article de ce traité, les deux pays convenaient de vendre « sans retard et le plus tôt possible, les navires de guerre qu'ils ont actuellement en construction ; ces navires, des croiseurs, encore sur les chantiers Vickers et Armstrong pour le Chili, et sur ceux italiens, Ansaldo, pour la République Argentine devaient être vendus dans les conditions stipulées article 1^{er}, alinéa 1^{er}, et article 3 du traité du 28 mai 1902, c'est-à-dire que les gouvernements renonçaient à en prendre possession, et s'interdisaient de les céder à des pays ayant des questions en litige avec l'un ou l'autre d'entre eux. De plus, la convention visait spécialement le cas où la vente ne pourrait être immédiatement réalisée, cas probable, d'ailleurs, étant donné la rareté de la vente et le placement restreint des objets de cette vente.

Aussi était-il convenu, dans l'intérêt de cette vente même, que les navires seraient terminés sur les chantiers qui en avaient entrepris la construction.

Il fallait aussi prévoir le cas où les gouvernements qui auraient attendu la fin de la construction des navires, se seraient trouvés en droit de prendre livraison des navires en usant du préavis de dix-huit mois prévu à l'article 2 du précédent traité. Cela aurait constitué un moyen trop facile de tourner la convention : et pour obvier à cette violation, est-il convenu, en ce même premier article qu'« en aucun cas les dits navires ne pourront être incorporés aux escadres respectives,

« même en donnant l'avis à signifier dix-huit mois à l'avance, nécessaire pour l'augmentation des armements maritimes ».

En attendant la vente de ces navires, qui aurait pu tarder, il fallait pourvoir à leur garde : il fut donc décidé que ceux-ci seraient mis « à la disposition et aux ordres » du roi d'Angleterre, qui en était, par l'article 3, constitué en quelque sorte séquestre. En effet, les navires ne devraient sortir des chantiers où ils étaient « que dans le cas où les Hautes Parties Contractantes le demanderaient d'un commun accord, et parce qu'elles en auront réalisé la vente, ou par suite d'une convention ultérieure ».

De plus, dans l'article 3, les deux pays décidaient de faire connaître aux chantiers de construction « que les navires ont été placés, en vertu d'un accord des deux gouvernements, à la disposition de l'arbitre désigné dans le traité du 28 mai 1902, sans l'ordre exprès de qui ils ne pourront être livrés à aucune nation ni à aucune personne ». Telles étaient ces dispositions réduisant au *statu quo ante* les forces maritimes des deux puissances contractantes.

Une seconde mesure avait une note plus accentuée de réduction : elle avait trait à un véritable désarmement partiel, et se trouve contenue dans les articles 4, 5 et 6.

En effet, pour établir « l'équilibre prudent entre les escadres existantes, la République du Chili procédera

au désarmement du cuirassé *Capitan Prat* et la République Argentine à celui de ses cuirassés *Garibaldi* et *Pueyrredon* (art. 4).

L'article suivant mentionne les conditions dans lesquelles devait s'opérer ce désarmement : les navires énumérés à l'article 4 devront « être amenés dans une anse ou dans un port en n'ayant seulement à bord que le personnel nécessaire pour prendre soin du matériel qui ne peut être retiré ».

Et l'énumération suivante y est donnée, très complète de tout ce qui doit constituer le désarmement : devra en être retiré : « tout le charbon, toutes les poudres et munitions, l'artillerie de petit calibre, les tubes lance-torpilles et les torpilles, les projecteurs électriques, les petites embarcations, tous les articles de consommation de toutes sortes ». On y prévoit enfin que pour mieux assurer la conservation de ces navires on pourra placer un toit sur ce pont (art. 5). En un mot, il s'agit de transformer ces navires en pontons, pouvant être utilisés comme logement de troupes, ou bâtiments-écoles, ainsi qu'il est pratiqué dans les marines européennes pour les bâtiments hors de service, placés en état de réforme, et qui, dans les ports de guerre, après être désarmés, servent à divers services. Rien dans tout cela que de très normal.

Mais pourtant, la préoccupation de réserver l'avenir apparaît dans la convention : ces navires pourront un jour devenir utiles à l'un des contractants : il ne faut

pas croire qu'il se soit agi là d'une mutilation, d'une condamnation irrévocable de ces bâtiments : ils peuvent, ils doivent être entretenus, car l'article 6 stipule que si ces navires doivent demeurer en cet état de désarmement, ce n'est qu'en tant que leur utilité ne sera pas considérable : en effet, après un avis préalable donné des dix-huit mois à l'avance, le gouvernement qui a l'intention de procéder à l'armement de ces navires pourra le faire. On réserve, bien entendu, dans ce même article 6, le cas d'une convention ultérieure ou une aliénation de ces bâtiments.

Ces dispositions de réduction d'armements étaient enfin complétées par une clause compromissaire qui remédiait par avance à l'éventualité fâcheuse d'un conflit provoqué par les diverses questions naissant de cette convention : l'article 7 *bis* pose, en effet, que « les deux Gouvernements solliciteront l'arbitre désigné dans le traité du 28 mai 1902 pour la solution des difficultés auxquelles pourraient donner lieu les questions des armements maritimes, d'accepter la mission résultant pour lui du présent acte, et à cet effet, il lui en sera envoyé une copie authentique ».

Le Chili et la République Argentine nous ont révélé par ces conventions un véritable courant pacifique, qui se manifesta d'ailleurs de plus à cette époque, par la conclusion, peu de jours après, d'un traité d'arbitrage permanent entre les deux nations, et il aurait semblé qu'elles aient donné par là au monde et particulière-

ment à l'Europe, une grande leçon : trois ans après que la Conférence de La Haye avait reconnu l'impossibilité absolue d'aboutir à un résultat pratique sur la question des armements, deux nations importantes se liaient par un traité où n'apparaissent pas de graves défauts, et dont la conclusion n'avait demandé ni la réunion d'une conférence mondiale, ni le concours des diplomates et des techniciens de l'univers.

Mais, à vrai dire, la convention chilo-argentine, bien que fort intéressante, ne mérite pas une si grande place : si, encore aujourd'hui, elle est la seule convention limitative d'armements au monde, elle doit se borner au rôle de précurseur. En effet, il faut tenir compte des facteurs qui ont joué dans la conclusion d'une telle convention, et qui en ont facilité l'aboutissement, et concevoir toute la différence qu'il peut y avoir entre une convention bilatérale conclue entre deux États sud-américains, et l'immense association mondiale qu'on semblait proposer à La Haye. Tout d'abord, le Chili et l'Argentine pouvaient, nous l'avons dit, conclure une telle convention, sans craindre que leur affaiblissement ne profite à leurs voisins : leur situation était prépondérante dans le Sud de l'Amérique ; seules leurs forces atteignaient des dimensions importantes, aussi les diplomates des deux pays ne furent-ils pas troublés par des considérations venues de l'extérieur, et la conclusion des traités s'en trouva-t-elle facilitée d'autant.

Et il faut avouer qu'à La Haye, la multiplicité des intérêts en jeu, et dont l'antagonisme contrariait les efforts des diplomates, n'était pas faite pour amener une prompte conclusion des conventions limitatives d'armement.

Mais la convention chilo-argentine mérite d'autres critiques : tout d'abord, le défaut de sanction des mesures convenues, qui, il est évident, est commun à tous les projets d'armements nés ou à naître. La clause compromissoire est une arme trop faible : et la seule sanction qui vienne à l'esprit, c'est la guerre, qui, naissant des efforts pacifiques, vient détruire toute l'œuvre qu'ils ont créée. Voulant éviter un mal, on se trouve faire naître une cause nouvelle de ce mal. Puis l'absence de toute vérification peut laisser la porte ouverte à toutes les fraudes possibles : par suite du défaut de sanction et du manque de contrôle, on pouvait signer ce traité sans s'engager autrement que sur le papier.

Pourtant, cette part faite aux critiques, il faut rendre hommage à l'esprit qui a animé les rédacteurs de ce traité et leur a fait conclure une convention dont les heureux effets se firent vite apprécier.

Car, alors qu'à la Conférence de La Haye, ce qu'on avait cherché à réduire principalement, c'étaient les budgets, on ne trouve nulle disposition de ce genre dans les conventions que nous venons d'analyser.

Et par suite de l'heureuse limitation apportée aux armements, tout naturellement une limitation des bud-

gets s'ensuivit : alors que, pour 1903, la commission budgétaire argentine prévoyait les chiffres de 18.601.000 piastres pour les dépenses de la guerre, ce chiffre n'est plus que de 14.990.000 piastres pour 1904. De même, au Chili, où en l'espace d'une année on réalise une économie de 6.069.056 piastres (1) sur les budgets de la guerre et de la marine.

Et ces diminutions de dépenses militaires permirent au Congrès chilien de proposer l'octroi d'une garantie de 5 % sur la somme de £ 1.500.000 pour le chemin de fer transandin, avec réserve d'un achat éventuel.

De tels faits démontrent surabondamment tout l'intérêt des mesures limitatives d'armement qui permettent d'utiliser les ressources des Etats pour des œuvres d'une incontestable utilité en vue du développement de leurs forces productives, et dont il est à souhaiter qu'une heureuse application vienne un jour contribuer à rendre plus certain le triomphe du droit sur la force brutale.

(1) *L'Economiste Européen*, t. 23, 1903, p. 126.

TROISIÈME PARTIE

*Examen théorique de la possibilité
d'une limitation d'Armements*

CHAPITRE PREMIER

LES ARMEMENTS ACTUELS

Nous avons, au cours de cette étude, envisagé les plus intéressantes parmi les manifestations de l'idée de limitation des armements, et nous avons constaté que toutes se sont heurtées à une impossibilité presque absolue de réalisation pratique. Nous avons tenté d'en donner, brièvement, ce qui nous semblait pouvoir constituer de plausibles explications de ces échecs. Mais l'idée même qui animait ces systèmes divers a encore échappé à notre examen : c'est par celui-ci que nous terminerons cette étude.

Les anciens représentaient une de leurs divinités sous les traits d'une double tête humaine aux deux faces opposées : il n'y a pas de plus juste image que celle d'un Janus « bifrons » pour concevoir les deux aspects bien opposés du grand problème des armements ; en effet, d'une part, l'intérêt passionnant qu'il

offre, en raison de la beauté en soi de l'idée de limiter les excès de la guerre, et du désir profond de l'homme de substituer la raison, et les conceptions de sagesse qu'il forme, à la force brutale, aux conceptions de la nature, qu'il réprouve comme ne venant pas de lui; tel est le premier et séduisant aspect que présente la question. Et, d'autre part, le revers, c'est l'inanité absolue des moyens proposés, des lois naturelles en apparence inéluctables en ce qu'elles touchent l'existence des Etats, leur vie, leur indépendance. Puissant intérêt de la question, d'une part, et de l'autre, difficulté, sinon impossibilité, de concilier le désarmement avec l'ordre politique et social, tels sont les deux termes en présence et entre lesquels il s'agit de trouver une conciliation. Enfin, considérée dans son acceptation la plus vaste, on pourrait dire que se demander comment on peut, comment on doit chercher à limiter les maux de la guerre en limitant par avance les déploiements de force ; c'est poser en quelque sorte la question du triomphe de la raison sur la force, de l'esprit sur la matière, de l'homme sur la nature. Et, inversement, au sens le plus étroit, en considérant que, selon les théories classiques du droit international, les Etats ont des droits fondamentaux et que le premier de ces droits, sinon le plus important, est, pour chaque Etat, le droit de conservation, on peut raisonnablement en déduire que le désarmement qui aurait le plus de chance d'être admis par les nations serait celui qui respecterait en son inté-

gralité le droit de conservation, tout en apportant une restriction, une limitation dans ce que l'exercice seul de ce droit a, en l'état actuel des choses, de nuisible.

Il est un fait que les plus chauds partisans des armements exagérés, du chauvinisme le plus accentué ne peuvent méconnaître, et qui constitue une caractéristique de l'époque actuelle, c'est l'effroyable augmentation des dépenses militaires et navales, et leur manque absolu de proportion avec l'importance et les ressources économiques des nations. Si la guerre est un mal en soi, fait admis par tous les gens de bon sens, mal nécessaire en l'état actuel de l'humanité, il faut bien reconnaître aussi que la seule préparation à la guerre, cet état d'instabilité qui, sans être la guerre, ne peut s'appeler la paix, est un péril autrement considérable et aux conséquences cent fois pires que la vraie guerre. Si horrible, si dévastatrice soit-elle, une guerre dure un an, deux ans peut-être, mais un jour, un traité intervient, les belligérants peuvent panser leurs plaies, réparer courageusement les maux qu'elle a causés ; c'est le cyclone, qui vient et qui s'en va. Il est passé, et on peut reconstruire les maisons.

Mais la paix armée d'aujourd'hui ? C'est le fléau continu, qui dure depuis trente ans au moins, épuisant les peuples, sans trêve, sans pitié, et qui, surtout, croît chaque jour d'intensité dans des proportions inouïes et dont on ne peut prévoir la fin. Et la guerre apparaît presque comme préférable à un tel état.

Et ce sombre tableau n'est pourtant que l'exacte interprétation des faits, que les chiffres en leur brutalité, viennent démontrer. On se rendra mieux compte de ce que cette paix armée peut épuiser l'Europe, quand on songe à la proportion des dépenses militaires dans les budgets des divers pays : (1)

En Autriche, elle est de :	17 %.
En Allemagne, »	20 %.
En Italie, »	22 %.
En Russie, »	25 %.
En France, »	35 %.

La France, on le voit, est une des nations qui supportent les charges les plus lourdes, puisque sur 100 francs à dépenser pour le pays, 35 francs doivent être consacrés à l'armée et à la marine !

Voici pour l'argent.

La dépense en hommes est encore plus saisissante .

Sur un million d'habitants, sont incorporés par an :

En Angleterre	1.170 recrues.
En Autriche-Hongrie	2.670 »
En Russie	2.810 »
En Italie	3.130 »
En Allemagne	4.120 »
En France	5.620 »

Nous occupons encore ici le premier rang pour la consommation d'hommes ; comme ces chiffres sont

(1) Messimy. *La Paix armée*, 1903.

antérieurs à l'application de la loi de deux ans, et aux récentes augmentations des régiments d'artillerie, on peut se rendre compte qu'ils sont bien en dessous de la vérité actuelle !

Car, d'une année sur l'autre, l'augmentation des budgets militaires est considérable : on s'en rendra compte en parcourant le tableau ci-après, des budgets militaires européens en 1898, avant la première Conférence de la paix et dix ans plus tard, en 1908.

	1898	1908
FRANCE		
Guerre	francs 639.987.987,00	777.025.836,00
Marine	286.956.946,00	321.922.785,00
ALLEMAGNE		
Guerre	{ marks 611.327.062,00	798.701.208,00
	{ francs 764.158.827,50	996.376.509,00
Marine	{ marks 117.777.896,00	290.264.391,00
	{ francs 146.222.370,00	362.810.484,73
AUTRICHE-HONGRIE		
Guerre.	{ flor. 143.688.257,00	313.033.583,00
	{ francs 301.745.339,70	328.685.262,15
Marine.... .	{ flor. 16.941.200,00	45.645.000,00
	{ francs 36.576.520,00	47.925.250,00
ESPAGNE		
Guerre	francs 143.844.451,00	159.123.998,00
Marine	francs 24.994.260,00	36.467.169,00
RUSSIE		
Guerre	{ roubl. 288.808.664,00	388.747.093,00
	{ francs 668.231.046,25	1032.144.267,40
Marine	{ roubl. 67.050.000 00	81.001.747,00
	{ francs 165.163.000 00	215.464.647,00

Ces chiffres démontrent surabondamment l'importance de l'augmentation et de la progression des

budgets militaires qu'on a pu justement qualifier de « budgets de ruine et d'engloutissement ».

Une autre proportion fait mieux ressortir l'extraordinaire fardeau qu'est pour notre pays l'état d'armement à outrance : Les chiffres du projet gouvernemental de budget français de 1908 pour la guerre et la marine formaient un total de un milliard deux cents millions ; en y comprenant la charge provenant des dettes militaires on arrive au chiffre de près de deux milliards cinq cents millions : si l'on soustrait ce chiffre de celui du budget total, qui était d'environ trois milliards neuf cents millions, on voit qu'il ne reste pour tout l'ensemble des autres dépenses de l'Etat, services administratifs, travaux publics, dette publique, etc., que le chiffre d'un milliard et demi !

On conçoit donc facilement la répercussion intense que la nécessité pour la France de tenir son rôle dans le monde peut avoir sur le pays entier. Certes, comme le disait fièrement M. Bourgeois à la Conférence de 1899 : « Il n'est pas un Français digne de ce nom qui s'en plaindra », mais si, d'un commun accord, tous les Etats convenaient d'atténuer ces charges qui pèsent à des degrés divers, sur l'Allemand comme sur l'Anglais, les sommes redevenues libres seraient employées par les gouvernements à des œuvres de mise en valeur du territoire ou d'assistance. Et le développement économique et social des nations n'aurait qu'à s'en louer.

Du fait de ces armements exagérés, les peuples

créent donc un péril plus grand encore que la guerre elle-même : et l'avenir n'apparaît pas comme pouvant amener l'apaisement sur ces points : en ces dernières années, la politique de certains Etats européens pour la suprématie sur mer, tend, à raison de la lutte silencieuse, âpre et ruineuse, à ajourner indéfiniment la solution du problème. Et, sans vouloir faire de la politique anglo-allemande ici, un aperçu même sommaire, il nous est permis de dire que le duel d'armement que ces deux grandes nations ont engagé depuis trois années, et surtout en Angleterre après le Ministère libéral-radical de M. Campbell-Bannermann; en qui les partisans de la paix ont perdu un de leurs plus résolus champions, ne peut qu'amener ou la plus effroyable des luttes, ou une banqueroute et une ruine nationale.

Ainsi, l'on se trouve enserré en un cercle vicieux : les nations européennes ne peuvent, en luttant les unes contre les autres à qui aura l'armée la plus nombreuse; la flotte la plus puissante; ou même en essayant simplement de suivre leurs voisins et de tenir à leurs forces en relations les unes avec les autres, que s'épuiser en cherchant à soutenir un train qu'elles ne pouvaient mener, et finir par succomber sous le seul poids de leurs propres armements ; d'autre part, en n'armant pas, elles doivent infailliblement se résigner soit à une neutralité perpétuelle, soit à être exposées à succomber un jour sous les armements devenus bien supérieurs des voisins.

C'est ainsi que se résume actuellement la question qui, on le conçoit, est d'un intérêt vital absolu pour les nations et tout particulièrement pour les nations européennes. Le dilemme où celles-ci se trouvent enfermées est, dans sa simplicité, d'un poignant intérêt ; et il serait à souhaiter que les gouvernements se rendent compte de toute la gravité de la situation ; ceux-ci pourtant, et les nations qu'ils représentent, donnent chaque jour des preuves des plus nobles sentiments d'une solidarité internationale qu'on a pu apprécier lors de catastrophes comme celle de Messine, en 1909, ou lors de calamités comme les inondations qui ont désolé la région parisienne, au début de 1910 : pourquoi les peuples ne pourraient-ils s'entendre pour mettre fin à une situation susceptible d'amener des catastrophes pires et des ruines plus effroyables que celles qu'ils ont si généreusement secourues ? Si l'impossibilité, prouvée aux Conférences de la Haye, de discuter utilement la question sans un examen préalable, est reconnue en principe, il est hors de doute qu'un moyen terme devrait être admis, qui consisterait notamment en la simple création d'un comité international d'études qui recevrait et discuterait les propositions, en relèverait les côtés pratiques, pour préparer ensuite un projet de convention acceptable et faisant part des incompatibilités particulières à chaque peuple.

Quoi qu'il en soit, il ne faut pas laisser le temps aggraver les maux des armements excessifs : ceux-ci, on

l'a vu, croissant avec une effrayante rapidité, et ils continueront à croître ainsi tant que la guerre elle-même sera possible, puisque ce n'est qu'à raison de la crainte de la guerre que l'on arme à outrance ; et en croissant leurs maux deviennent plus considérables chaque jour, si bien que l'on peut prévoir avec terreur le moment où les peuples, acculés à la banqueroute ou à la guerre, choisiront cette dernière, sans motif autre de querelle, pour en terminer avec une situation sans issue, et tenter de profiter des hasards d'une lutte heureuse.

CHAPITRE II

EXAMEN DES DIVERSES SOLUTIONS

Lorsqu'on examine le fond même du problème des armements et des divers moyens possibles d'arriver par les entraves qu'on peut y apporter à la pacification, nous avons vu que les mesures qu'on peut proposer se classent en trois ordres d'idées différents : d'abord celles qui se rattachent à la conception du désarmement universel et sans conditions : sans l'approfondir davantage nous savons et nous avons vu que tel désarmement universel est impossible à concevoir autrement que comme une véritable chimère, séduisante, mais dont la généralité même rend toute application pratique absolument inconcevable. La réduction des armements existants n'a pas ces mêmes caractères utopiques : on peut, en effet, estimer qu'il serait possible d'arriver un jour, à restreindre, en les réduisant, et en les ramenant à une juste proportion, les armées

et les flottes ; nous avons vu également que toutes les propositions faites dans cet ordre d'idées pourtant infiniment plus pratique, se sont heurtées à des difficultés telles que leur application n'a que le minimum de chances d'aboutir à un résultat certain.

Et de cette élimination ne reste, comme possible ; que la simple limitation pour un temps donné, des budgets et des effectifs ; nombreuses sont les solutions purement limitatives d'armements proposées : les plus étudiées, les plus faciles en apparence à appliquer ont été proposées aux Conférences de la Paix : nous les avons étudiées à leur place ; il convient maintenant d'en faire une sorte de synthèse et de les grouper rapidement.

On peut concevoir que la limitation d'armement puisse s'effectuer tout d'abord par la *fixation à l'état maximum actuel* des armes dont disposent les nations, fixation convenue par un traité international, et conclue pour un temps donné : cinq, dix, vingt années par exemple. Cette proposition se base sur des faits déjà existants. Il nous suffira de rappeler que des conventions internationales prohibent actuellement certains modes de guerre, certains engins : ainsi la déclaration de Saint-Pétersbourg du 11 décembre 1868, convient de l'interdiction par les parties contractantes de l'emploi des projectiles d'un poids inférieur à 400 grammes, qui seraient explosibles, ou chargés de matières fulminantes ou inflammables ; de même une Déclara-

tion des Plénipotentiaires à la Première Conférence de La Haye, du 29 juillet 1899, consacre l'interdiction de lancer des projectiles ou des explosifs du haut des ballons ; cette convention, conclue pour cinq ans a été renouvelée pour une période s'étendant jusqu'à la fin de la troisième Conférence de La Haye, par les plénipotentiaires de la seconde Conférence, le 18 octobre 1907. Enfin, les projectiles répandant des gaz asphyxiants ou délétères ont été interdits, à la première Conférence, le 29 juillet 1899, et en dernier lieu les balles s'épanouissant ou s'aplatissant facilement dans le corps humain, ont aussi été prosrites, par une déclaration du même jour.

Ainsi, de nombreux précédents pourraient justifier une convention qui déclarerait que les puissances ne pourraient mettre en service d'autres armes que celles qu'elles posséderaient du jour de sa signature. Ces armes seraient énumérées pour chaque pays, par genre, et par quantité.

On aurait ainsi une certitude que les guerres ne pourraient devenir plus meurtrières, et que l'art de tuer ne ferait plus de si considérables progrès. Ce serait le *statu quo* des armements, en tant que genre et quantité.

Mais, est-il besoin d'ajouter qu'une telle convention ne serait jamais acceptée par la majorité des puissances, la raison en est facile à deviner : les pays dont l'armement serait de date ancienne à l'époque de la

proposition ne se résoudraient pas à se condamner étellenement à une infériorité absolue à l'égard du pays qui, muni de fusils ou de canons d'un tout récent modèle, conserverait de ce chef un avantage immense sur les premiers. Si l'on avait conclu une telle convention en 1899, par exemple, la France eût bénéficié, de ce simple fait, d'une priorité sur les nations de l'Europe, à raison de ce qu'elle seule avait une artillerie de campagne à tir rapide, la pièce actuelle de 75 mm. ayant été mise en service à cette époque, et les autres puissances n'ayant qu'un matériel nettement inférieur.

On pourrait multiplier les exemples : mais on comprend facilement que jamais les gouvernements ne consentiraient à signer un engagement aussi peu équitable, et où les uns seraient si nettement avantagés au détriment des autres.

Une seconde acception de l'idée de limitation des armements est la suivante : au lieu de s'en tenir aux armes et aux procédés de guerre dont elles disposent au moment de la convention à conclure les puissances pourraient convenir *d'une limitation des effectifs* qu'elles posséderaient à cette époque : durant dix ou vingt ans elles conserveraient en nombre les hommes, que comprendrait à telle date leur armée, sur le pied de paix et n'en pourraient augmenter le nombre durant ce laps de temps : c'est ce maximum qui constitue la limitation la plus simple et la plus facile à concevoir, et elle présente au moins cet avantage.

Mais si l'on songe que les pays ne sont pas immuables quant à la population, que les lois qui régissent celle-ci font qu'en un court espace de temps, certains pays voient leur population croître avec une intensité considérable, tandis que d'autres restent stationnaires sur ce point, ou même se dépeuplent avec une égale rapidité, on se rend immédiatement compte des inconvénients graves que ce moyen susciterait inmanquablement. Si l'Allemagne de 1870 avec ses 40.000.000 d'habitants s'était vu imposer pour trente ans le maximum des troupes qu'elle entretenait à cette époque, sa population de 1900 portée à 60.000.000 d'habitants ne se trouverait plus qu'insuffisamment défendue, surtout eu égard à ce fait que d'autres pays, la France, par exemple, n'auraient pas eu à souffrir de cette situation. Et inversement, les pays dont la natalité décroîtrait se trouveraient à jamais forcés d'entretenir une armée dont le nombre d'hommes deviendrait une lourde charge à la fois pour les habitants et pour les finances publiques.

Il y a ainsi une double raison pour que la limitation à un maximum donné des effectifs seuls soit à jamais irréalisable. La règle posée se trouve trop stricte ; cependant, si l'on adoptait ce principe de la limitation des effectifs à l'élément variable qui en rend impraticable l'application, si l'on combinait l'idée du maximum de contingent de paix avec les variations de la

natalité, on obtiendrait très certainement une solution infiniment plus pratique.

Ainsi, si l'on décidait que les Etats européens entretiendraient, sur le pied de paix, des armées à raison d'un certain nombre de soldats par 1.000 habitants, les graves motifs qui interdisaient le maximum absolu disparaissent.

Les gouvernements arrêteraient la proportion de soldats qu'ils entretiendraient par rapport à la population, 10, 15, 20 par 1.000 habitants, ces chiffres seraient définitivement convenus et il ne serait pas possible de les enfreindre.

L'élasticité même de la proposition en serait une chance de plus de succès : tel Etat, comme l'Allemagne, entourée de toute part de voisins puissants, pourrait revendiquer à raison de la nécessité plus grande pour elle que pour toute autre, d'une forte armée, une proportion plus forte également ; 25 soldats pour 1.000 habitants, par exemple ; tel Etat, placé dans un isolement plus grand, se contenterait, comme ces Etats neutres aussi, d'une proportion très faible, 5 pour 1.000 ; l'échelle à établir pourrait aussi servir à favoriser les intentions diplomatiques, et ne nuirait pas à l'orientation de la politique, belliqueuse ou pacifique, des puissances, selon qu'ils demanderaient une forte ou une faible armée.

Enfin, on pourrait concevoir que les chiffres ne seraient fixés que pour une durée faible de temps, 5 ans

ou moins encore, et qu'à l'expiration des délais, ils pourraient subir une modification selon la demande des Etats.

Une Conférence internationale, composée de plénipotentiaires, aidée de comités techniques, serait chargée d'établir ces chiffres et de conclure les conventions.

Rien de tout cela n'apparaît comme impossible, et ce tant pour cent des effectifs eu égard à la population, semble une des solutions les plus pratiques du problème.

Mais, cependant, elle n'est pas parfaite, car elle ne fait pas disparaître toutes les inégalités et surtout ne supprime pas la principale charge qu'entraîne l'excès des armements.

Deux pays auront, sans doute, une proportion égale d'hommes eu égard à leur population : 20 pour 1.000 par exemple, et leur population ne souffrira pas du prélèvement de l'impôt du sang ; mais il pourra se produire que l'un de ces pays, plus riche, moins ménager de ses finances, ou encore obéissant à une politique belliqueuse, dépensera sans compter pour son armée et équippa ses soldats dans des conditions particulièrement onéreuses, en les dotant des engins les plus perfectionnés, en renouvelant à chaque progrès de la science son outillage militaire tandis que l'autre se contentera de faibles dépenses pour son armée.

Il se produira donc ainsi, tout justement, ce qu'on aura voulu éviter, que, à raison de cette recherche de

la qualité provoquée par l'impossibilité d'avoir la quantité, le premier de ces États fera peser sur ses citoyens un fardeau considérable, que son budget sera presque exclusivement militaire, et que les habitants seront pressurés : c'est précisément le résultat qu'on aurait voulu éviter.

Et ainsi, nous sommes conduits à envisager, comme inséparable de la limitation des effectifs celle des budgets. Elle est aussi nécessaire, car l'une sans l'autre laisse place à l'exagération, soit dans la consommation en hommes, soit dans les dépenses militaires.

Cette limitation des budgets doit aussi être basée sur une proportion, pour permettre une plasticité indispensable, car, ce ne sont pas les gouvernements qui doivent s'adapter à une limitation d'armements : c'est celle-ci qui doit se mouler sur l'individualité propre de chaque pays, sur ses mœurs, ses tendances, sa politique, sa constitution : il est donc nécessaire que la limitation budgétaire s'effectue à raison d'un tant pour cent du budget total : les dépenses militaires de tel pays ne devront pas dépasser 25 ou 30 % de l'ensemble de son budget ; telle serait la ligne de conduite à observer.

Et ainsi, en combinant à la fois la limitation des effectifs proportionnelle à la population, et la limitation des dépenses militaires proportionnelle au budget total, il est bien évident que la convention qui serait conclue sur ces bases serait la plus équitable et serait celle qui aurait le plus de chances d'être acceptée par

les gouvernements, à raison de son élasticité. Elle donnerait, enfin, les meilleurs résultats pratiques, puisque le double terrain sur lequel elle se placerait ne permettrait pas les armements excessifs.

Elle constituerait ainsi la limitation aussi parfaite qu'il est possible de l'espérer en l'état actuel des choses, car elle fait la part des incompatibilités qui ont été relevées contre ces devancières ; pourtant nous allons voir qu'elle n'est pas non plus à l'abri de toutes les critiques.

CHAPITRE III

CONCLUSIONS

Une réflexion qui s'impose nécessairement à l'esprit après examen des diverses propositions tendant à limiter les armements est la suivante : on semble toujours y admettre *a priori* que les gouvernements consentiront à observer avec une bonne foi rigoureuse les engagements qu'ils auront pris si bénévolement ; aucun projet ne parlant des sanctions à imposer pour rendre stricte l'observation des conventions, on semble, en effet, vouloir ignorer qu'il puisse se commettre des fraudes dans l'application de celles-ci. Et pourtant, sans vouloir faire de prévisions pessimistes, il est certain que les gouvernements ne seront que trop tentés si ce n'est même encouragés, en présence de ce défaut de pénalités, à suivre l'exemple de la Prusse, qui, bien qu'ayant eu ses forces militaires limitées par Napoléon I^{er}, à 4.000 hommes en 1806, trouva moyen

de le combattre en 1813 avec des armées supérieures aux siennes...

En effet, toutes les conventions limitatives d'armements, quelles qu'elles soient, à raison du défaut absolu de sanction, auraient, si elles étaient appliquées, le même sort et seraient infailliblement tournées. Évidemment, les règles qu'elles poseraient seraient toujours, en principe, observées : les évaluations budgétaires ou les communications de chiffres d'effectifs seraient toujours en apparence dans les limites édictées aux textes que les puissances se seraient engagées à respecter ; mais ce résultat est trop piètre pour qu'on puisse s'en contenter. En effet, ce serait préférable pour la paix mondiale, de s'en tenir à l'état actuel des armements que de conclure des traités qu'on saurait ne devoir être respectés que par une bonne foi dont la réciprocity pourrait devenir douteuse ; et ces fraudes, qui ne manqueraient pas d'être vite découvertes, seraient une nouvelle cause des conflits même que l'on tendait à éviter. Deux Etats démasqueraient brusquement, à la veille d'une guerre, des armements faits en cachette, et la loyauté qui préside encore en principe aux préparatifs belliqueux, serait certainement battue en brèche par la mauvaise foi et l'hypocrisie.

Aussi, certains auteurs ont-ils préconisé des mesures propres à remédier à un tel état de choses : M. Merignhac, notamment, a pensé qu'une armée internationale devait nécessairement être organisée en même

temps qu'on concluerait des traités de désarmement même partiel : cette force commune des Etats serait, dans leurs relations, ce que les institutions répressives sont dans chacun d'entre eux : en un mot, il faudrait créer une sorte de gendarmerie européenne ou mondiale, entretenue à frais communs, qui serait chargée de faire respecter la loi convenue, et au besoin interviendrait à la requête d'un tribunal international pour sévir contre la ou les puissances contrevenantes. Bien entendu, cette force serait et resterait toujours absolument neutre, et ne constituerait que l'instrument répressif entre les mains de la collectivité pour éviter les fraudes.

Mais, indépendamment des difficultés d'ordre pratique que l'on rencontrerait en voulant l'établir, et notamment dans le choix du lieu de stationnement, dans la détermination de son importance, de sa composition, de sa direction, pour ne prendre que quelques exemples, cette armée internationale présenterait, lors même qu'elle serait réalisée pratiquement, un inconvénient considérable. En effet, ne serait-ce pas à craindre qu'une telle force ne puisse jamais, non pas même conserver, mais même pas acquérir le caractère scrupuleusement neutre, dont on aurait cru la revêtir et sans laquelle elle est impossible à concevoir comme ayant une utilité quelconque. N'y a-t-il pas lieu de supposer qu'elle tomberait vite, fatalement, sous la domination, non sans doute d'une puissance, mais d'une ou

plusieurs associations d'Etats, unis par une de ces alliances que l'on voit aujourd'hui réunir en vue d'une politique commune, des puissances européennes, et même extra-européennes. Et, dans ce cas, il est évident qu'elle servirait à tort ou à raison à celles-ci à contraindre les autres Etats à subir leur joug, et leurs aspirations. L'instrument commun, en principe, à tous, ne serait plus qu'un moyen de coercition entre les mains d'une majorité.

Et ce ne serait pas certainement remplir le but proposé.

En second lieu, pour qu'une telle armée puisse utilement intervenir et lutter avec des chances de succès, il serait indispensable qu'elle fût supérieure en nombre et en puissance au moins au nombre et à la puissance réunis de deux des Etats les plus puissants, contre lesquels elle pourrait être amenée à sévir. Et cette application absolument nécessaire du *two powers standart* ne manquerait pas de ramener, sans doute, dans une proportion moindre les maux qu'elle serait chargée d'éviter : bien que l'un des belligérants soit une armée internationale, les guerres qui, fatalement, seraient causées par son intervention, n'en seraient pas moins des guerres, avec tout leur cortège habituel de cruauté, de mépris du droit et d'abus de la force.

Ces guerres en seraient même rendues plus fréquentes : des infractions seraient immanquablement relevées à des périodes peu éloignées et il serait fort

douteux qu'avec l'institution de cette force internationale, l'Europe puisse connaître encore des périodes de quarante années de paix telle que celle jusqu'à présent traversée avec le régime des armées permanentes ; il serait donc préférable, à tout prendre, de se contenter du *statu quo*, si la sanction d'un désarmement devait être une armée internationale.

Enfin, en admettant que ces interventions armées de cette sorte de gendarmerie internationale soient peu nombreuses, les inconvénients de la paix armée en subsisteraient toujours, faiblement atténués, car l'entretien des forces communes dans les proportions nécessairement considérables que nous avons vu plus haut, pèserait toujours sur les Etats, en plus de leurs armées particulières, qui n'en seraient pas pour cela supprimées.

On objecterait que, sans doute, les essais de force internationale à attribution de police ont été pratiquement tentés ; on pourrait citer les interventions européennes en Crète ou en Chine, dont les résultats n'ont pourtant pas été bien concluants, mais les inconvénients que nous avons relevés s'appliquent parfaitement à ces essais réduits et si les proportions étaient accrues, il n'est pas douteux que leurs défauts croîtraient aussi. Et si l'on croyait devoir, pour cette armée commune, se contenter de faibles forces pensant par là atténuer certains des dangers que nous venons de signaler, son utilité serait-elle aussi réduite au minimum, à raison de l'impuissance où elle serait de faire respecter la loi.

Ainsi, soit faible, soit forte, une armée internationale ne pourrait pas constituer un sérieux moyen de remédier au manque de sanction inhérent à toute proposition limitative d'armements.

Il faut donc trouver autre chose ; en effet, la possibilité même d'une entente entre les Etats a toujours été dominée par une considération remarquable : c'est que toute mesure de cette nature atteint à sa base un des droits fondamentaux des nations, le droit de conservation : limiter les armements, c'est limiter le droit primordial qu'a toute collectivité de vivre et de se défendre pour vivre : les armements sont toujours, au fond, purement défensifs, et ne deviennent nuisibles que lorsqu'ils sont exagérés en vue d'un besoin d'expansion et de conquête, qui, à vrai dire, est encore, pris en lui-même, une forme de la vitalité de la nation. On dirait qu'en limitant les armements, on limite exclusivement cette forme, nuisible pour les voisins, de la vitalité des peuples, que l'on ne vise que les armements excessifs. Mais, outre que ceux-ci ne sont pas toujours faits dans un but de conquête, lorsqu'ils sont provoqués par ce que fait le voisin, saurait-on jamais quand on ne limiterait que les armements exagérés, quand on n'atteindrait pas les armements défensifs ; quel serait le criterium à employer pour distinguer les uns et les autres ? Il est impossible de croire que le droit de conservation serait toujours respecté. En ne considérant que le fait brutal, il y aurait toujours amoin-

drissement des moyens de défense pour les Etats qui limiteraient leurs armements encore bien que leurs voisins le feraient également : leur force relative ne s'en trouverait pas, sans doute, réduite, mais le degré de puissance correspondant à un droit égal de conservation, leur force en soi, serait toujours atteinte, car toute restriction dans ce développement des préparatifs militaires est une atteinte à la force de défense.

La plupart des propositions constituant ces entraves au droit primordial de conservation ne prévoient pas de compensation, pourtant nécessaire, à cette diminution de force : les plus importantes d'entre celles qui furent faites, les propositions russes et anglaises aux Conférences de La Haye sont muettes sur ce point. Cette compensation est nécessaire, nous l'avons vu : si elle ne peut s'effectuer en force, il serait plus conforme à l'esprit qui anime les propositions de désarmement, plus en harmonie avec les tendances qu'elles démontrent de substituer la notion de droit partout où l'on supprime celle de force.

Et l'arbitrage international offre cette possibilité de remplacer l'impulsivité par la raison, en obéissant aux principes d'évolution qui nous régissent, à cet instinct de perfectibilité dont l'homme se glorifie d'être animé. Dans la sphère des relations internationales, il résulte qu'il y a lieu aussi de suivre les enseignements que nous donne l'histoire des sociétés : à mesure que les groupements humains sont devenus plus parfaits on a

constaté le développement de la justice exercée au nom de chacun par la collectivité, au détriment du droit de vengeance personnelle, de la loi du talion : en désarmant l'individu, dont les agissements étaient jugés dangereux pour la société il y aurait diminution du droit de conservation individuelle, mais aussi compensation au profit de la collectivité, de sorte que l'ensemble des individus ne perdait rien.

Ainsi, nous sommes logiquement amenés à comprendre comment l'on pourrait rendre aux nations ce qu'elles perdraient par les atteintes portées à leur droit de conservation. En effet, si l'on admet, ce que nous croyons, que l'évolution qui nous régit fait que tout se développe harmonieusement, en passant du petit au grand, du simple au composé, si l'on considère que les tendances aux groupements internationaux correspondent, amplifiées chez les nations, aux mêmes tendances instinctives que les hommes ont de se grouper en tribus, puis en Etats sans cesse agrandis, on doit tout aussi nécessairement admettre que, les groupements se constituant au détriment du droit de conservation individuelle, il faut restituer à la collectivité, c'est-à-dire au groupement supérieur de nations, ce qu'on a enlevé à chaque Etat. A chaque diminution de force brutale des Etats doit correspondre une augmentation de force raisonnée, car on ne peut désarmer chaque nation et la laisser exposée à toutes les attaques, sans armer pour elle la collectivité d'Etats.

Aussi voyons-nous en dernière analyse que cette compensation nécessaire à donner aux Etats qui consentiraient à limiter leurs armements pourrait être justement trouvée dans l'arbitrage obligatoire. Un avantage, et non des moindres, que présenterait l'adoption de cette compensation, dont la nécessité ne peut maintenant être mise en doute, est qu'elle serait toute prête à fonctionner : au lieu de discuter encore sur la constitution d'une armée internationale, les gouvernements sauraient prendre tel qu'il existe aujourd'hui, au degré de perfection que les Conférences de la Haye ont su lui donner, ce mécanisme de l'arbitrage obligatoire, on ne perdrait pas des heures précieuses à en discuter le fonctionnement, car le rouage existe et s'appliquerait aussi parfaitement que possible aux armements.

De plus, la réunion des deux principes de limitation d'armements et d'arbitrage conduirait, nous semble-t-il, à une solution presque parfaite du problème de la paix : en effet, à lui seul l'arbitrage ne constitue pas un moyen suffisant de pacification : il est telles questions de pur fait entre Etats qui ne peuvent, en aucune façon, être réglées par cette seule voie ; ainsi, il était impossible de trancher par l'arbitrage seul les prétentions réciproques de la Russie et du Japon antérieurement à la guerre de 1904 : leur objectif, la prédominance en Mandchourie, ne pouvait être tranchée par des arbitres, tandis que la limitation d'armements, si elle eût existé dans ces deux pays, les aurait peut-être

empêchés d'arriver à une issue fatale, et en tous cas aurait évité à la lutte de devenir aussi sanglante.

Ainsi, en liant en des conventions mondiales les puissances, en leur imposant le double principe de limitation d'armement et d'arbitrage, il y a tout lieu de croire que l'équilibre qui faisait toujours défaut dans tous les projets de désarmement se trouverait réalisé.

La limitation comprendrait à la fois une limitation budgétaire et une limitation d'effectifs, l'une et l'autre proportionnelles au budget total et à la population du pays ; ces proportions, 20 % du budget et 20 soldats par 1.000 habitants, pour fixer les idées, seraient immuables autant que possible et imposées à tous les Etats : elles seraient ainsi assez élastiques pour que des injustices ne soient pas commises ; très exceptionnellement, les dérogations pourraient être admises en faveur de pays dans une situation territoriale spéciale, ainsi que nous l'avons exposé plus haut. Mais le principe devrait subsister aussi rigoureux que possible.

La sanction de cette limitation serait l'arbitrage, auquel s'engageraient à se soumettre infailliblement les Etats contractants : en cas de contestation, de difficultés, un tribunal arbitral international déciderait sans appel des différends.

Le traité chilo-argentin du 28 mai 1902 contient à ce sujet une disposition intéressante : les deux pays, nous l'avons vu, ont convenu d'une clause compromis-

soire, en vue de trancher les différends qui pourraient s'élever entre les deux pays à ce sujet.

Et ainsi, croyons-nous fermement, se trouverait certainement facilitée l'observation de la Paix, qui ne pourrait plus être violée que pour les causes d'une exceptionnelle gravité, comme celles qui touchent à l'honneur et à la vie même du pays. Et ces guerres seraient, croyons-nous, par là même et malgré cette exception, considérablement réduites, car l'histoire nous apprend combien peu nombreuses furent les batailles où l'honneur et la vie des nations étaient en jeu !

Un autre argument milite encore en faveur du projet que nous venons d'analyser ; en effet, une des causes les plus graves d'insuccès des projets de désarmement fut, nous semble-t-il, le caractère nettement artificiel des mesures proposées, qui faisaient table rase des conditions de vie des peuples et du libre jeu des lois économiques : les frontières artificielles sont toujours celles qui sont le plus souvent violées, tandis qu'un projet puisant ses sources dans les principes mêmes qui régissent les nationalités, serait aussi stable et aussi durable que les vraies limites des Etats, les frontières naturelles.

Il ne nous appartient pas de préconiser ici un système, et nous ne pouvons préciser davantage dans cette étude comment pourrait intervenir une limitation d'armements : nous nous sommes bornés à étudier surtout l'historique de cette question, passionnante au pre-

mier chef, et à rechercher quelles seraient les bases offrant les plus grandes chances de succès en vue des négociations de l'avenir. Mais il est un fait, qu'on ne doit pas oublier, c'est que le système actuel des armements à outrance, pesant sur toutes les nations si lourdement, ne peut conduire le monde et particulièrement l'Europe qu'aux luttes les plus effroyables et à la ruine. Nous avons vu, au cours de cette étude, que les puissances sont arrivées à un tel point qu'il semble qu'on ne puisse aller plus loin, et nous terminons en espérant fermement qu'il nous sera donné de voir les nations s'unir enfin pour convenir de ce simple « temps d'arrêt » dans l'effroyable ascension de leurs budgets et de leurs effectifs militaires.

VU :

Le Président de la thèse,

L. RENAULT.

VU

Le Doyen,

P. CAUWES.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

*Le Vice-Recteur**de l'Académie de Paris.*

L. LIARD.

TABLE

	Pages
INTRODUCTION	I

PREMIERE PARTIE

L'IDÉE DE LIMITATION DES ARMEMENTS DEPUIS L'ANTIQUITÉ JUSQU'À LA CONFÉRENCE DE LA PAIX.

CHAPITRE I. — L'antiquité connut-elle cette idée ? Les Amphictyonies grecques. — Les Fétiaux romains. — Coutume des Germains. — La Trêve de Dieu au moyen-âge. — Les Lois arabes.....	9
CHAPITRE II. — Le Grand Dessein de Henri IV. — Les Projets de Paix perpétuelles : l'Abbé de Saint-Pierre. — Bentham et Kant.....	19
CHAPITRE III. — La proposition de réduction des armements du Tsar Alexandre I ^{er} de Russie, 1816...	34
CHAPITRE IV. — Deux tentatives de Napoléon III. — 1863 et 1870	47
CHAPITRE V. — La question des armements depuis la guerre de 1870 jusqu'à la veille de la proposition du Tsar Nicolas II	73

SECONDE PARTIE

L'ŒUVRE DE LA CONFÉRENCE DE LA PAIX.

PREMIÈRE SECTION : *La Conférence de 1899.*

CHAPITRE I. — Les deux Circulaires Mouravieff.....	83
CHAPITRE II. — La discussion des Propositions Russes à la Conférence de 1899	109
CHAPITRE III. — Appréciations de l'œuvre de la Conférence de 1899.	141

SECONDE PARTIE : *La Conférence de 1907.*

CHAPITRE I. — Les origines de la Conférence.....	151
CHAPITRE II. — L'initiative anglaise.....	158
CHAPITRE III. — La question des armements à la Conférence de 1907	171
CHAPITRE IV. — Le Traité Chilo-Argentin du 28 mai 1902	184

TROISIÈME PARTIE

EXAMEN THÉORIQUE DE LA POSSIBILITÉ D'UNE LIMITATION
D'ARMEMENTS

CHAPITRE I. — Les armements actuels	203
CHAPITRE II. — Examen des diverses solutions.....	212
CHAPITRE III. — Conclusion.....	221

